



VU Research Portal

Rozen in de woestijn. Succesvolle vormen van ontwikkelingssamenwerking

Heins, J.J.F.; Keuper, B.G.

2003

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Heins, J. J. F., & Keuper, B. G. (2003). *Rozen in de woestijn. Succesvolle vormen van ontwikkelingssamenwerking*. (Themabundel Ontwikkelingssamenwerking; No. 13). Vrije Universiteit.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

ROZEN IN DE WOESTIJN

SUCCESVOLLE VORMEN VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

THEMABUNDEL ONTWIKKELINGSPROBLEMATIEK NR. 13

Eerder verschenen:

- Nr. 1 J.J.F. Heins (red.), 1990: *Vluchtelingen en derde wereld*, ISBN 90-73418-01-1
- Nr. 2 M.A. Peerdeman & L.J. van der Veen (red.), 1991: *Schuldenproblematiek: wie betaalt de rekening?* ISBN 90-73418-02-XX
- Nr. 3 J.J.F. Heins (red.), 1992: *Falende overheden? Bestuur, politiek en besluitvorming in de Derde Wereld*, ISBN 90-5383-136-3
- Nr. 4 J.P. de Groot (red.), 1993: *Ontwikkeling van onderop. Zelforganisatie in de derde wereld*, ISBN 90-5383-237-8
- Nr. 5 J.J.F. Heins (red.), 1994: *Mensenrechten en minderheden. Democratie in Noord en Zuid*, ISBN 90-5383-324-2
- Nr. 6 G.D. Thijs (red.), 1995: *Cultuur, identiteit en ontwikkeling*, ISBN 90-5383-413-3
- Nr. 7 J.J.F. Heins (red.), 1996: *Overleven in armoede. Sociale zorg in de niet-westerse wereld*, ISBN 90-73418-03-8
- Nr. 8 J.J.F. Heins & L.J. van der Veen (red.), 1997: *Globalisering en Ontwikkeling*, ISBN 90-73418-04-6
- Nr. 9 J.J.F. Heins & H.L.M. Kox (red.), 1998: *Mensen op drift. Migratie en ontwikkeling*, ISBN 90-73418-05-4
- Nr. 10 J.J.F. Heins (red.), 1999: *Botsende culturen. Ontwikkeling langs breukvlakken*, ISBN 90-73418-06-2
- Nr. 11 J.J.F. Heins & G.D. Thijs (red.), 2000: *Ontwikkelingsvraagstukken 2000+*, ISBN 90-73418-07-0
- Nr. 12 J.J.F. Heins & G.D. Thijs (red.), 2001: *The winner takes it all? Verdelingsvraagstukken in de wereld*, ISBN 90-73418-08-9

Nog te verschijnen:

- Nr. 14 *Het verrassende Zuiden. Andere geluiden in een chaotische wereld.*

De Themabundels Ontwikkelingsproblematiek worden uitgegeven door de Interfacultaire Commissie Ontwikkelingsproblematiek van de Vrije Universiteit Amsterdam. De Commissie is niet verantwoordelijk voor de inhoud en de meningen, vermeld in de publicaties; deze verantwoordelijkheid berust bij de auteur(s).

ISBN 90-73418-09-7
NUGI 654

Tekstverwerking en opmaak: Daphne T. Duif
Illustratie kافت: 'The Meditative Rose' van Salvador Dali
Druk: VU Huisdrukkerij
Uitgave: Vrije Universiteit Amsterdam

Interfacultaire Commissie Ontwikkelingsproblematiek
Secretariaat: Afdeling Algemene en Ontwikkelingseconomie
De Boelelaan 1105
1081 HV Amsterdam
tel.: 020 – 44 461 40
fax: 020 – 44 460 04
e-mail: iko@feweb.vu.nl
website: <http://www.feweb.vu.nl/iko>

© Interfacultaire Commissie Ontwikkelingsproblematiek, 2003

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUDSOPGAVE

Succesvolle vormen van ontwikkelingssamenwerking: een inleiding <i>J.J.F. Heins & B.G. Keuper</i>	1
De grote verhuizing: vragen rond een komend beleid voor internationale samenwerking <i>J.J.A.M. van Gennip</i>	19
De houdbaarheidsdatum van het ontwikkelingsbeleid is nog lang niet in zicht <i>E.L. Herfkens</i>	43
Van lokaal tot internationaal en vice versa: ideeën over de uitdagingen voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid <i>J. Boer</i>	51
Mondialisering in ontwikkeling: succesvolle integratie van arme landen in de wereldeconomie <i>G. Zalm</i>	57
The climate agreements: good practice in international environmental relations? <i>J. Gupta</i>	69
De stille transformatie: innovatieprocessen in de landbouw in Afrika <i>C.P. Reij</i>	81
Peace of mind after a war or a natural disaster: public mental health principles in times of conflict and disaster <i>J.T.V.M. de Jong</i>	91
‘Pro Poor Growth’: microkrediet als ontwikkelingsinstrument <i>G.H.O. van Maanen</i>	109
Goede beleidspraktijken van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking: is het glas wijn half vol of half leeg? <i>R.D. van den Berg</i>	119
Strengthening civil society: NOVIB’s policy and practice <i>R. Wilson-Grau</i>	129
Afrika: altijd ellende? Religie, conflict en vrede op een ‘verloren’ continent <i>J. van Butselaar</i>	155
Personalia auteurs	169
Bibliografie Rozen in de woestijn. Succesvolle vormen van ontwikkelingssamenwerking	173

SUCCESVOLLE VORMEN VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: EEN INLEIDING

Ko Heins en Ina Keuper

De wording van een nieuwe wereld

De aarde herbergt voor haar bewoners vele, uiteenlopende geografische milieus. Overal treft men een rijke schakering van landschappen aan. Ondoordringbare bosgebieden met een grote ecologische rijkdom wisselen af met open, kale vlaktes. Geïsoleerde, schilderachtige berggebieden met beperkte bestaansbronnen vormen barrières voor contacten tussen regio's. Vruchtbare bodems aan kusten en in rivierdelta's voeden grote stedelijke bevolkingsconcentraties. Oceanen, zeeën en rivieren kunnen gemeenschappen scheiden, maar ook hechte verbindingen tussen culturen vormen.

Generaties lang trokken door de woestijnen en steppegebieden de nomadenvolken. Gedurende vele eeuwen lagen de grote beschavingen langs de karavaanroutes in het uitgestrekte, massieve Afro-Aziatische territorium. Vanuit het Noorden trokken Arabische handelaren met hun kamelen door de Afrikaanse woestijnen zuidwaarts om hun waren te ruilen, maar ook voor roof of om slaven terug te voeren. De semi-aride gebieden in Azië vormden van oudsher de trekgebieden van ronddwalende groepen. Het waren aanvankelijk vaak militaire expedities van heerszuchtige volken, maar het leidde in latere stadia tot handel, uitwisseling van ideeën, technische inzichten en wetenschappelijke kennis. Krachtige Mongoolse en islamitische beschavingen waren de bakermat van de globalisering van de toenmalig bewoonde wereld.

Het is pas van heel recente datum dat de macht zich verschoof naar de maritieme samenlevingen, rond de oude en nieuwe wereldzeeën van Europa en Amerika. Terwijl het grootste gedeelte van de noordelijke en westelijke uithoeken van Europa nog slechts deel uitmaakte van een schraal moerasgebied dat haar bewoners schamele vormen van inkomsten bood om te kunnen overleven, trokken de rijk beladen karavanen met luxe goederen over de zijderoutes door Azië (Wolf 1982). Het vanuit de Atlantische wereld opgekomen moderne wereldsysteem, dat Wallerstein (1979) zo magistraal heeft geanalyseerd, heeft zich pas enkele eeuwen geleden ontwikkeld vanuit een perifere positie in het toenmalige wereldbestel. Een belangrijke rol in deze ontwikkeling speelde de opkomst van de moderne wetenschap en technologie, die resulteerde in economische productieverhoging. Voor de expansie van de handel en de uitbreiding van transportsystemen was het vervoer over water van grote importantie. De uitgestrekte kusten en rivierdelta's in Europa schiepen de geografische basis voor welvarende en hoogontwikkelde beschavingen. De eens zo kwetsbare regio's langs de zeeën, zouden uitgroeien tot nieuwe wereldcentra.

De dominantie van de Atlantische wereld in het mondiale bestel en de koloniale onderschikking van Azië, Afrika en Latijns Amerika, vooral zich manifesterend in de negentiende en twintigste eeuw, heeft geleid tot grote welvaartsverschillen tussen het rijke Noorden en het arme Zuiden. Het armoedevraagstuk in de derde wereld, waar steeds meer mensen leven maar de individuele welvaart vaak nauwelijks is gegroeid, is tot een wereldwijd probleem geworden (Landes 1998).

Globalisering als oplossing van het ontwikkelingsvraagstuk?

Rond de recente millenniumwisseling hebben zich nieuwe verhoudingen in de wereld ontwikkeld. De Verenigde Staten zijn als enige supermacht overgebleven. De tweede wereld is in elkaar gestort en de derde wereld is versnipperd. Globalisering heeft geleid tot een nieuwe wereldorde, met andere en nieuwe ongelijkheden. Het traditionele beeld van het rijke Noorden versus het arme Zuiden moet worden bijgesteld. Zuid-Korea en Mexico zijn inmiddels al lid geworden van de OESO¹, de club van rijke landen. Misschien binnen een decennium al zullen landen als Chili, Argentinië of Maleisië zich daarbij voegen. Singapore en Hongkong hebben reeds een aantal jaren een hoger gemiddeld inkomen dan Nederland. Kon men vroeger zeggen dat vooral de westerse landen de toon aangaven, tegenwoordig is er sprake van een veel diffusere situatie. Dit neemt echter niet weg dat er in de huidige wereldsamenleving veel breukvlakken en kloven bestaan tussen arm en rijk.

De laatste decennia van de afgelopen eeuw kenmerkten zich door een snel voortschrijdende integratie van landen in de wereldeconomie. Dit proces verloopt volgens de beginselen van de open markt: vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal over landsgrenzen heen. Markten breiden zich hoe langer hoe meer uit en er ontstaat een wereldomspannend communicatiesysteem. De rol van overheden is hierbij beperkt. Na het tijdperk van de Koude Oorlog is de era van de globalisering aangebroken.

Het ordeningsbeginsel van vrije markten heeft een ware triomftocht beleefd. Niet alleen in de traditioneel kapitalistische westerse landen, waar zich een herschikking heeft voorgedaan van gemengde economieën naar grotere ruimte voor marktwerking, maar vooral in ontwikkelingslanden en in de voormalige Sovjet-Unie en de landen die in haar directe invloedssfeer liggen. Er heeft een reusachtige verschuiving plaatsgevonden in de besturing van de economie, van de 'commandotorens van de staat' naar de onzichtbare hand van de markt. Er is sprake van nieuwe economische mechanismen, zoals het tot stand komen van 24-urige mondiale geldmarkten.

Globalisering is ideologisch vaak nauw verbonden met het bedrijfsleven. Zakenlieden hechten thans aan nationale grenzen veel minder waarde dan vroeger het geval was. Het tijdperk van de natiestaat lijkt voorbij. Er is een wereldeconomie ontstaan die geen respect heeft voor landsgrenzen, reputaties of tradities. Nationale overheden hebben het vermogen de economie te beheersen, definitief verloren. Bevolkingsgroepen die als producent of consument van betekenis kunnen zijn, worden in het netwerk opgenomen. De rest wordt buitengesloten (Castells 1996). Binnen de context van het wereldwijde zakenleven, dat van topmanagers in de transnationale bedrijven en de financiële wereld, is de idee van globalisering niet slechts een analytische notie, maar bovenal een ideologisch instrument. Het drukt een zekere oriëntatie op de toekomst uit. Globalisering wordt dan vooral gebruikt om een verwachting van een gewenste mondiale werkelijkheid aan te duiden. De kern van dit nieuwe geloof is dat globalisering eigenlijk niet te besturen is. Om de technologische ontwikkelingen mogelijk te maken, zijn maatschappelijke aanpassingen nodig. Deze globaliseringsvisie vraagt om: liberalisering, deregulering en privatisering.

¹ OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (*OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development*, <http://www.oecd.org/home>). Hiervan zijn 30 rijke landen lid en de meeste van deze landen nemen ook deel aan het *Development Assistance Committee* (DAC) waarin zaken met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking worden behandeld.

De overheid dient terug te treden en publieke voorzieningen moeten in handen komen van particuliere ondernemers. De privatiseringen van staatsbedrijven en vervolgens de doorbraak van de ICT-sector – internet en communicatie technologie – lijken het gelijk van de markt te bevestigen. Nieuwe ondernemingen schieten uit de grond, aandeelhouderswaarde is de nieuwe maat der dingen. *Start-ups*, *dot.commers*, het is de triomf van de nieuwe economie. En daarmee vooral ook van de Amerikaanse normen en waarden in de economie (Norberg 2002).

De overheersende gedachte hierbij is dat de werking van vrije markten te prefereren valt boven door overheden gestuurde economische systemen en op den duur – na pijnlijke aanpassingen – voor de bevolking als geheel grotere welvaart oplevert. Hiervoor is het noodzakelijk om verliesgevende staatsbedrijven te privatiseren, overheidsfinanciën te saneren, een einde te maken aan de gewoonte om munten te devalueren als gemakkelijk alternatief voor moeilijke economische keuzes en, in het algemeen, de grenzen te openen voor import van goederen, buitenlandse investeringen en kapitaalverkeer. Het is de liberale weg naar ontwikkeling, gebaseerd op de beginselen van het comparatieve voordeel van de vrijhandel.

In het laatste decennium was het niveau van de wereldhandel hoger dan ooit tevoren. Het betreft de productie en verkoop van vele goederen en diensten. Nog belangrijker echter is de enorme expansie van de stromen van financiën en kapitaal over de wereldbol, via elektronische geldovermakingen. Beheerders van fondsen, banken en grote bedrijven en vele miljoenen particuliere investeerders kunnen grote hoeveelheden (flits)kapitaal van de ene naar de andere kant van de wereld verplaatsen via een eenvoudige klik van de muis. Zij zijn op deze wijze onder meer in staat via manipulaties ‘rotsvaste’ economieën – zoals sommige in Oost-Azië – te destabiliseren (Krugman 1996).

De ideologie van de globalisering is ook het standaardrecept van instellingen zoals het Internationale Monetair Fonds en de Wereldbank. Dollar & Collier (2001) hebben in hun voor de Wereldbank geschreven rapport *Globalization, Growth and Poverty* becijferd dat in ontwikkelingslanden die de afgelopen decennia aansluiting zochten bij de wereldhandel, het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking sneller is gestegen dan in landen die voor isolement kozen of daarin noodgedwongen terechtkwamen. In diezelfde landen gingen meer kinderen naar school en steeg de levensverwachting relatief sterker.

In de huidige periode van globalisering profiteren voor het eerst in de geschiedenis ook de arme landen. Drie miljard mensen in 24 ontwikkelingslanden zien volgens de Wereldbank hun inkomen stijgen als gevolg van de globalisering. Landen als China, India, Brazilië, Mexico en Hongarije zijn intensiever met de wereldhandel gaan meedoen en trekken meer buitenlands kapitaal aan. India is bezig zich los te maken uit het vergunningenstelsel van de planeconomie. De globalisering werkt voor dit land positief omdat het goedkoop geproduceerde goederen kan exporteren naar rijke afzetmarkten. Daarmee wordt het eigen welvaartsniveau met ongekennde snelheid verhoogd. Omgekeerd profiteren de consumenten in de welvarende landen van goedkope spullen uit lagelonenlanden. Hierdoor kunnen voor talloze goederen – computers, elektronica, kleding – de prijzen omlaag. China speelt in de wereldeconomie de rol van de grote *deflator*.

De niet-globaliserende landen blijven achter. In die landen, met twee miljard inwoners, daalde het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking. Vooral in een grote groep Afrikaanse landen is de handel afgenomen. In deze landen loopt de armoedebestrijding spaak.

Vaak wordt gesteld dat de globalisering iedereen tezamen in een *global village* brengt. De deelname aan het leven in het ‘werelddorp’ is echter zeer ongelijk. De hogere

regionen van de arbeidsmarkt worden steeds internationaler, maar voor de ongeschoolde arbeid zijn de grenzen hermetisch gesloten. De snelle ontwikkeling van internet is symbolisch voor het elitaire karakter van de globalisering. De internetgebruikers vormen slechts een heel beperkt deel van de wereldbevolking. Internet is vooral een *network high society* van hoog opgeleide, goed betaalde, jonge mannen uit de geïndustrialiseerde landen. Het laat bij uitstek zien dat *the global village* fictie is. Aangesloten zijn is essentieel voor verdere ontwikkeling en voor een stem in de wereldgemeenschap, maar juist de armsten zijn dat niet (UNDP 1999).

Tegenstromingen

Tien jaar lang leek het dat globalisering op bijna alle terreinen een dagelijks meer tastbare werkelijkheid werd. Die ontwikkeling was niet alleen onomkeerbaar, maar eigenlijk ook niet te sturen. Maar nu groeit er fel verzet. En tot op het hoogste niveau wordt de vraag gesteld hoe dit proces te regelen en te ordenen valt. Van de straten van de internationale conferentieplaatsen tot in de hoofdkantoren van internationale financiële instellingen is de vraag te horen: wat voor soort globalisering willen we eigenlijk?

Er is, nadat het ‘hosannahvirus’ van de snelle wereldwijde economische expansie enigszins is uitgewoed, reden voor een grondige kritiek. Er bestaat grote politieke onzekerheid in de wereld na de terreuraanvallen van 11 september 2001 op de Verenigde Staten. De groei stagneert, de *dotcom*-rage is ruim voorbij, een hardnekkige recessie kost in het hele Westen duizenden hun baan. Corporaties zijn tot wereldmachten gegroeid; de controle op hun doen en laten is verdwenen. Het einde van de *roaring nineties* is gekomen.

De globalisering van de economie gaat vaak ten koste van de rechten van werknemers in rijke en arme landen. Bovendien: is het wel zo’n goed idee om westerse bedrijven te laten produceren in straatarme landen? Daar worden lage lonen betaald, wordt kinderarbeid ingeschakeld, gelden geen strenge milieunormen en is de overheid niet in staat om toezicht te houden op de activiteiten van particuliere bedrijven, zeker niet als dat machtige multinationale ondernemingen zijn. De onderwerping aan de markt ondergraaft de nationale autonomie en maakt de bevolking weerloos. Lokale tradities worden ondermijnd door opdringerige culturen van buiten. Grote maatschappelijke vraagstukken, uiteenlopend van aids tot kindersterfte, van ontbossing tot migratiestromen, worden niet serieus genomen.

Maatschappijkritiek is van alle tijden. In het verleden riepen macht, rijkdom en overheersing altijd al weerstand op bij machtelozen, armen en onderdrukten. Oudtestamentische profeten, Christus en Mohammed, waren de grondleggers van godsdiensten die in deze protesten vaak belangrijke rollen vervulden. Ook thans staan vanuit deze religies weer ‘profeten’ op die zich verzetten tegen het westerse hedonisme en consumentisme. Voor een deel is deze kritiek afkomstig uit de perifere woestijngebieden van het Midden-Oosten, voor een ander deel heel zichtbaar via de televisiebeelden van de demonstrerende jongeren in de straten van de westerse hoofdsteden. Het gaat om protesten die vreedzaam beginnen, maar soms ontaarden in geweld. Het verzet dreigt echter steeds meer te leiden tot grootschaliger tegengeweld en levert de brandstof op voor conflicten die veel verder reikend zijn en zelfs al oorlogen hebben veroorzaakt.

De westerse anders-globaliseringsbeweging

De *Nikes* en de T-shirts die de anders-globalisten in de diverse vergaderplaatsen van de financiële en politieke machthebbers van deze wereld dragen, de communicatie via gsm's, de organisatie via internet en de herkomst uit alle mogelijke landen van de wereld, zijn evenzeer onbedoelde symbolen van de globalisering. De merkgympen en shirts van de demonstranten worden vervaardigd in ontwikkelingslanden die daarmee deviezen verdienen. Net als de economie is het protest grenzeloos geworden. Het richt zich tegen de ideologie die ten grondslag ligt aan het verschijnsel globalisering, aangeduid als 'neoliberalisme' of 'marktfundamentalisme' om aan te geven dat er sprake is van een doorgeschoten geloof in marktwerking (Hertz 2001).

De reactie van de anders-globaliseringsbeweging kwam traag op gang. Misschien omdat het morele failliet van het Sovjetmodel ook daar doorwerkte, misschien omdat er begin jaren negentig niet veel op de beweerde zegeningen van de globalisering viel af te dingen. Hoewel protestbewegingen bij internationale bijeenkomsten zich al eerder hebben voorgedaan, krijgen ze nu pas een massaal karakter. Verder levert het moeizame klimaatoverleg een schuldige op: de Verenigde Staten. De oorlogen in Afghanistan en Irak roepen nog heftiger reacties op.

De anders-globaliseringsbeweging is sterk anti-Amerikaans. De Verenigde Staten belichamen bij uitstek de ideologie van de vrije markt en met hun wereldwijde merken symboliseren ze de culturele dominantie van de globalisering. De derde wereld wordt uitgebuit, het milieu wordt verpest en de in de rijke wereld heersende 'Wall Street-filosofie' wordt de rest van de wereld opgelegd, zo is kort samengevat de kritiek.

De Amerikaanse vakbeweging schaaft zich formeel achter de protesten van de anders-globalisten. Deze machtige vakbeweging zegt zich het lot aan te trekken van rechteloze arbeiders in arme landen. Zij is echter geen groot voorstander van de toestroom van arme Mexicaanse arbeiders op de Amerikaanse arbeidsmarkt en ziet met lede ogen Amerikaanse fabrieken naar lagelonenlanden in Midden-Amerika vertrekken. Die houding van de Amerikaanse vakbeweging oogst dan ook veel kritiek: protectie van het eigen belang dat wordt opgediend met een saus van medelijden met de verdrukte arbeiders elders.

De organisaties die zich verzetten tegen de manier waarop door regeringen en markten de globalisering wordt aangepakt, veroveren snel terrein. Ze leren zich beter te organiseren, ze weten hoe ze de publiciteit moeten bereiken en ze winnen aan erkenning. Door dit alles groeien ze tot een politieke macht. En nu komt de erkenning. De straat bereikt de studeerkamer, de universiteit en haar profeten schrijven hun geschriften.

Een geruchtmakend filosofisch traktaat over de globalisering, getiteld *Empire* en geschreven door Michael Hardt en Antonio Negri (2000), wordt door sommigen al als het 'Communistisch Manifest voor de eenentwintigste eeuw' beschouwd. Het is een kritische analyse van een nieuw, wereldwijd en grensoverschrijdend systeem, dat na de teloorgang van de natiestaat is ontstaan. Door deze auteurs wordt een gloednieuw imperium geschetst – een ongrijpbaar rijk van mondiale kapitaal- en informatiestromen dat een allesomvattend net van discipline en beheersing over de aardbol spant. Critici van dit geschrift stellen echter dat het betoog vol hyperbolen staat en geen oog heeft voor de concrete, weerbarstige werkelijkheid en de onzekerheid omtrent de machtsverhoudingen in de wereld. Hardt en Negri overdrijven, om ideologische redenen, zowel de zwakte van nationale staten als de kracht van *multinationals* en mondiale kapitaalstromen. Dit boek voorziet in markttermen in een behoefte: de

beweging tegen globalisering kende tot nu toe geen ‘denkboek’, alleen een stortvloed aan gedetailleerde empirische en journalistieke studies.

Nu de Verenigde Staten machteloos blijken tegen ideologisch geïnspireerd terrorisme, kan men zich echter afvragen wat macht nog betekent. Het antwoord in *Empire* luidt: de macht is overal en nergens. De macht heeft geen centrum meer en kan van alle kanten worden aangevallen. Hoewel het Imperium mensenlevens wereldwijd probeert te controleren, verkeert het, volgens Hardt en Negri, in crisis. Juist omdat het democratisch is en geen centrum heeft, kan iedereen het van overal vandaan aanvallen. Door de strijd tegen deze oppermachtige vijand zouden de ‘barbaren’ en de ‘rebellende slaven’ in de toekomst een tegenimperium kunnen vormen dat wel iets doet aan de ongelijkheid in de wereld en de vernietiging van het milieu. Beide auteurs hebben daar hun hoop op gevestigd (Hardt & Negri 2000).

Veel van de critici van de globaliseringsideologie blijven steken in een analyse van het probleem zonder duidelijk aan te geven hoe het nu allemaal anders zou moeten. Het blijft doorgaans bij vage, utopische boodschappen en uiterst onduidelijke toekomstverwachtingen, zoals pleidooien voor mondiaal burgerschap, een basisinkomen en democratisch bezit van de productiemiddelen (Barrez 2001 en Cavanagh et al. 2002).

De beleidsmakers van de Wereldbank vrezen dat het protest in de straat zal leiden tot protectionisme, waardoor een nieuwe kans op het plukken van de vruchten van globalisering gemist wordt. Zij stellen dan ook dat het bizarre bondgenootschap van krachten die ijveren voor nationalisme, protectionisme en anti-industriële romantiek moet worden beëindigd. De hernieuwde tendens tot protectionisme is herkenbaar in lobbies voor anti-dumpingsmaatregelen, strenge voorwaarden voor voedselimporten en sanctieregimes bij de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Ook extreme milieu-eisen kunnen nieuwe vormen van protectionisme worden.

Stemmen uit de woestijn

In de woestijn wonen profeten. Zij wijzen de machtige stedeling de juiste richting en bieden vaak zicht en hoop op verre en betere toekomst.

De grote monotheïstische wereldgodsdiensten jodendom, christendom en islam, die alledrie hun oorsprong vonden in woestijngebieden, kennen vele profeten die op de samenlevingen van hun eigen tijd vaak een vernietigende maatschappijkritiek uitoefenden. Op aangrijpende wijze beschrijft bijvoorbeeld de joodse oudtestamentische profeet Nehemia (in Nehemia 5) hoe de armen van zijn tijd – hij noemt vooral de vrouwen – in opstand komen tegen hun rijke volksgenoten. De armen vinden bij de profeet gehoor en hij beweegt de rijken vrijwillig aan de armen terug te geven wat zij hun eerst ontnomen hadden. De echo daarvan is later terug te vinden in de lofzang van Maria (het Magnificat): “Hij is het die de geringen verheft, de hongerigen overlaadt met gaven, maar de rijken heenzendt met lege handen” (Lucas 1: 52, 53).

In de koran zijn diverse voorschriften die bewaken dat de arme een bestaan heeft en zijn waardigheid behoudt. Miljoenen moslims in de gehele wereld staan getrouw een vast percentage van hun inkomen – tien procent – af voor steun aan de armen.

Ook thans zijn er in de woestijnen van het Midden-Oosten, Azië en Afrika politieke profeten die, teruggrijpend op oude tradities van verzet, oproepen tot strijd tegen de supermacht: de Verenigde Staten. De hedonistische stedelijke cultuur van het Westen is de ascetische profeet uit de perifere woestijn een voortdurende doorn in het oog. Barber karakteriseert in een bijna tien jaar geleden geschreven boek dat inmiddels klassiek is geworden, de huidige tijd aan de hand van twee tegenovergestelde culturele bewegingen die met elkaar botsen (Barber 1995). Hij onderscheidt aan de ene kant de opkomende *jihad*, de stamvorming waarin een groep mensen zich een bekrompen identiteit aanmeet en een 'heilige oorlog' voert tegen zowel andere stammen als de alle identiteit wegvagende wereldcultuur. Aan de andere kant is daar de oprukkende *McWorld*, die homogene mondiale cultuur die gedomineerd wordt door multinationale bedrijven zoals *MTV* en *McDonald's*. Deze ondernemingen veroveren de wereld door middel van alom zichtbare reclamecampagnes die producten proberen om te toveren tot levensstijlen en ideeën. Bedrijven werden in de jaren negentig tot 'handelaren in zingeving', waarin imago, merk en logo belangrijker werden gemaakt dan het eigenlijke materiële ding dat gekocht wordt. Tegelijkertijd maakt Naomi Klein in haar *No Logo* duidelijk dat de bedrijven er alles aan doen om de productie van begerenswaardige consumptieartikelen door arbeiders in (en uit) arme landen, aan het zicht te onttrekken. Zij noemt het soort baan van deze werknemers een *McJob*: laagbetaald, geen sociale rechten, vakbonden worden niet erkend en je weet nooit zeker of je baan er morgen nog is (Klein 2001).

De vraag kan gesteld worden of de toenemende gelijkschakeling in de mondiale cultuur, bijvoorbeeld in de vorm van *McDonaldisering*, zal blijven voortgaan. Wordt de islam als alternatief voor die trend wellicht belangrijker dan ze nu al is? Wat gebeurt er als *McWorld* bedreigd wordt en onder spanning komt te staan? Er ontstaan tussen *McWorld* en de *jihad* verrassende schijn gestalten, waarbij een spel met wisselende rollen optreedt. De universele waarden van het christendom en het humanisme en een internationale rechtsorde die gebaseerd is op de waarden van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, worden vervangen door rechtvaardigheidsmaatstaven en rechtsbeginselen die veeleer oudtestamentisch aandoen. De westerse *McWorld* krimpt ineen tot een wraakgeest en de Arabische *jihad* groeit uit tot een moslim *McWorld*. Worden confrontaties tussen beide culturen daarmee onvermijdelijk? De terreuraanval van door de *jihad*-geest gedreven groeperingen op de symbolen van Amerika's economische en militaire macht in New York en Washington en de reacties daar weer op, zijn angstige voortekens.

Alternatieve vormen van ontwikkeling

De noodzaak van alternatieven

De globalisering heeft geleid tot een wereldwijde economische groei en een soms spectaculaire terugdringing van de armoede in grote delen van het Zuiden. De overspannen beweringen van marktfundamentalisten dat de globalisering in afzienbare tijd de kloof tussen de rijke en arme landen zou dichten of dat open markten onder alle omstandigheden voordelen opleveren, zijn achterhaald. Marktwerving blijkt een lastig leerproces te zijn. Maar de disciplinerende werking op overheden die ervan uitgaat, is onmiskenbaar en de kern van de gedachte achter globalisering blijft overeind. Staatssturing van economieën heeft in de afgelopen eeuw meer rampen opgeleverd, inclusief schade aan het milieu, dan marktwerving. Ontwikkelingslanden hebben voordelen bij buitenlandse investeringen die banen opleveren, bij toegang tot

afzetmarkten voor hun producten, bij technologieoverdracht door ondernemingen en bij kapitaalstromen die groter zijn dan de officiële ontwikkelingshulp.

Profiteren van de vrije wereldmarkt gaat voor arme landen niet zonder aanpassingsproblemen. Toch biedt globalisering ook de armste wereldburgers nieuwe kansen op ontwikkeling. Versnelde technologische ontwikkeling in het algemeen en de dalende kosten van transport en communicatie in het bijzonder, leiden tot economische groei en toenemende internationale handel. Ook de armen hebben daar baat bij. Snelle daling van de armoede in landen met hoge groei getuigt daarvan. Maar tegelijkertijd neemt binnen die landen vaak ook de ongelijkheid toe. Zonder groei en open markten kan er geen sprake zijn van structurele armoedebestrijding. Globalisering leidt echter niet vanzelf tot vermindering van armoede. Dat te denken is naïef (Stiglitz 2002).

De wereld is rijker dan ooit, maar dat heeft de kloof tussen arm en rijk niet verkleind. Integendeel, het verschil is de laatste veertig jaar enorm gegroeid. In 1960 was het inkomensverschil tussen de twintig procent rijken en het armste deel van de wereld nog uit te drukken in een verhouding van 30 staat tot één. In 1990 was die verhouding al 60 staat tot één, om vervolgens snel door te stijgen naar 74 staat tot één, in 1997 (UNDP 1999).

Het proces van modernisering dat zich wereldwijd voltrekt, schept winnaars en verliezers. Een groeiende groep krijgt meer toegang tot de bronnen van welvaart, maar nog steeds weinigen betreden het pad naar grote rijkdom. Velen moeten hun toevlucht blijven nemen tot overlevingsstrategieën. Dertig procent van de wereldbevolking, bijna twee miljard mensen, heeft geen toegang tot schoon drinkwater. Ondanks de dalende kindersterfte en de stijgende voedselproductie zijn naar schatting nog steeds meer dan 800 miljoen mensen ondervoed. Er zijn ruim 850 miljoen volwassenen die niet kunnen lezen en schrijven; 325 miljoen kinderen gaan niet naar school. En ondanks de stijgende levensverwachting worden 340 miljoen nu levende vrouwen niet ouder dan 40 jaar (UNDP 2001: 11).

Om al deze tekorten aan basisbehoeften als voedsel, water, huisvesting en gezondheid op te heffen zijn vele strategieën beproefd. Diverse kapitaalsintensieve aanpakken zijn in praktijk gebracht. Zo zijn moderne irrigatiesystemen opgezet om het waterprobleem op te lossen. Privatisering zou er toe moeten leiden dat het watergebruik meer efficiënt verdeeld zou worden. Om het huisvestingsvraagstuk op te lossen is vaak uitgegaan van oplossingen die de westerse landen in het verleden zelf succesvol hebben gekozen. Het bleek echter dat 'onze' sociale woningbouwprojecten in het geheel niet afgestemd waren op de werkelijke behoeften en mogelijkheden van huisvestingszoekenden in de derde wereld. Voor arme boeren zijn de moderne bankinstellingen onbereikbaar gebleken en de afhankelijkheid van de traditionele *loansharks* is voor velen gebleven.

De oplossingen waren in de meeste gevallen van buitenaf bedacht en van bovenaf opgelegd. Te weinig is rekening gehouden met het innovatief vermogen van de armen zelf, die vaak al generaties lang ondanks ongeletterdheid hun eigen kenniseconomie hebben ontwikkeld. De armen kunnen soms verrassend assertief zijn en zelfontwikkeling creatief nastreven, ook al wordt de daad- en slagkracht vaak belemmerd door de klemmende banden van de cultuur van de patronage waarmee hun handen gebonden zijn.

Rozen in de woestijn

De woestijn is lang niet zo eentonig en armoedig als soms gedacht wordt, maar kan een rijk en gevarieerd leven bevatten. Verrassenderwijze herbergt ze soms zelfs verborgen, ondergrondse schatten die voor een ongekende rijkdom kunnen zorgen.

Afrika is een werelddeel dat de armste landen herbergt en op vele fronten strijd voert. In een groot aantal landen heerst de aids, die slopende ziekte die een zeer hoge tol eist onder vooral die leeftijdsgroepen die een samenleving dienen op te bouwen. In de meer droge woestijngebieden van de Sahel is er het dagelijkse gevecht om het bestaan, om voldoende voedsel te produceren voor de eigen groep. Dan zijn er de vele oorlogen in het gebied rond de Grote Meren (Congo, Uganda, Rwanda) die leiden tot vluchtelingenstromen en de vraag naar opvang en toegankelijke gezondheidszorg.

Ondanks al deze problemen en zorgen is er ook reden tot optimisme en zijn er tekenen van hoop. In deze bundel zullen alternatieve vormen van rurale ontwikkeling in Afrika aan de orde worden gesteld die hoopvolle projecten en programma's beschrijven. Methoden om met simpele technieken en eenvoudige hulpmiddelen, zoals erosiebestrijding, water efficiënter te gebruiken. Het blijkt te kunnen leiden tot soms spectaculaire productieverhogingen.

Ook in andere delen van de derde wereld wordt er geëxperimenteerd met nieuwe aanpakken die veelbelovend lijken. Zo zijn er in verschillende Aziatische landen alternatieve kredietsystemen ontwikkeld, die arme boeren en boerinnen in staat stellen productieve activiteiten van de grond te krijgen en zich daarmee meer weerbaar te maken. In de vluchtelingenkampen op de dorre vlakten van Afghanistan, Pakistan en Sudan zijn artsen en andere hulpverleners al jarenlang bezig om samen met slachtoffers van (burger)oorlogen uitwegen te zoeken en creatieve oplossingen te bedenken voor praktische problemen en psychische trauma's vanwege geweld en ontheemding.

In de woestijnen van het Zuiden schieten op vele plaatsen nieuwe steden als paddestoelen uit de grond. Rond Lima kraakten in de afgelopen decennia tienduizenden daklozen stukken grond om er een nieuw bestaan op te bouwen. Ook over de oude stadsgrenzen van Karachi heen groeide in de omringende woestijn een miljoenenbevolking in één van de grootste slumgebieden van Azië. Deze nieuwe nederzettingen worden wel *slums of hope* genoemd. Bewoners blijken vaak verrassend goed in staat te zijn een eigen toekomst op te bouwen als hen enige (bestaans)zekerheid wordt geboden. Deze wijken staan tegenover de *slums of despair*, waar massa's stedelijke jongeren zonder scholing en vooruitzichten belanden in criminaliteit en drugshandel of gerekruteerd worden in gewapende bendes. Dat is het scenario van de stedelijke jungles (Evans 2002).

In de meeste arme landen staan de overheden vrijwel machteloos om aan de vraag naar voorzieningen als water, huisvesting, scholen en gezondheidscentra te voldoen. Bij gebrek aan andere mogelijkheden worden voor al dit soort problemen wel 'spontaan' oplossingen geïmproviseerd. Hoewel er bepaald niet gesproken kan worden van 'de' oplossing, valt wel te zien dat momenteel pogingen daartoe steeds meer gaan in de richting van het soort oplossingen, dat de armen zelf 'spontaan' al gevonden hadden. Mede daarom is een grondige kennis van zulke initiatieven en processen aan de basis van

belang. Daarnaast moeten de experimenten die nu worden uitgevoerd nauwkeurig gevolgd worden: leveren ze inderdaad de beoogde resultaten op, komen verbeteringsprogramma's echt ten goede aan de doelgroepen en kunnen – bij gebleken succes – zulke experimenten ook op de benodigde schaal herhaald worden, of blijven het 'showprojecten'?

Bij veel beleidsvragen spelen factoren, zoals de politieke context, het functioneren van een overheidsapparaat en de bureaucratie een belangrijke rol. Welke mogelijkheden hebben nationale, regionale en gemeentelijke overheden om verbeteringen te realiseren? Wat kunnen internationale hulporganisaties hieraan bijdragen?

Als er sprake is van economische vooruitgang, investeren mensen overal ter wereld in de uitbreiding van hun bedrijfjes en de verbetering van hun huizen of stukjes grond. Hernando de Soto, een eigenzinnige Peruaanse socioloog, heeft jaren geleden betoogd dat de armen in de derde wereld over een enorm onderschat vermogen beschikken in de vorm van hun onroerende bezittingen. Veel landbezit is niet kadastraal geregistreerd en onwettig. Legalisering van gronden zou een toegang kunnen geven tot krediet om de eigen economische positie te verbeteren en inkomen te verwerven. Dat kan leiden tot een positieve spiraal van ontwikkeling op microschaal (De Soto 1989 en 2000). Ook al zal de misère hiermee niet verdwijnen in omgevingen van overbevolking en uitzichtloosheid, het is een aanpak die perspectief biedt voor honderden miljoenen mensen in ontwikkelingslanden die een snelle economische groei doormaken.

Er zijn vele initiatieven tot ontwikkeling van onderop die door westerse organisaties voor ontwikkelingssamenwerking (overheidsinstellingen en niet-gouvernementele organisaties zoals de NOVIB) worden ondersteund. Zo kunnen in de diverse harde woestijnjungles tussen de vele doornen door, soms toch nog rozen tot bloei komen.

Perspectieven voor een meer rechtvaardige samenleving

Rozen in de woestijn zijn belangrijk en stimulerend, maar het is van nog meer belang dat er grootschalige en grondige veranderingen in de wereld plaatsvinden, zodat er voor iedere wereldburger een leefbaar bestaan mogelijk wordt. Er is anno 2003 geen heldere en breedgedragen overeenstemming over welke veranderingen in dat verband nodig en gewenst zijn, zoals in de vorige paragrafen over globalisering en tegenstromingen wel duidelijk geworden is. Velen zoeken echter naar een evenwichtig sociaal-economisch model waarin vrijhandel gepaard gaat met goede arbeidsomstandigheden, milieubescherming en mensenrechten, in Noord én Zuid.

De liberalisering van markten brengt tal van ongewenste neveneffecten met zich mee. Het blijft noodzakelijk 'de risico's van onveiligheid en uitsluiting die het resultaat kunnen zijn van mondiale verandering' te beheersen (Wereldbank 2000). Zo is het van belang om te streven naar versterking van de 'institutionele omgeving' waarbinnen economische processen ontwikkeling moeten genereren. Dat kan met helderder eigendomsrechten en krachtiger en meer marktconforme overheidsinstellingen. Er is behoefte aan de vorming van instituties die het oog houden op marktprocessen.

Het is echter ook van grote waarde om aan andere benaderingswijzen de nodige aandacht te schenken. Deze kunnen meer gebaseerd zijn op samenwerking en idealiter zelfs op wederkerigheid in plaats van alleen op een combinatie van utilitarisme en hoop op de onzichtbare hand van de markt en Adam Smith. Er ontstaat dan ruimte voor een ander referentiekader dan de 'natuurlijke' marktorde: dat van een verantwoordelijke maatschappij in termen van bevordering van participatie, rechtvaardigheid en

duurzaamheid. Voor internationale solidariteit is in zowel Noord als Zuid bij tal van religies en organisaties uit de *civil society* nog steeds het maatschappelijk draagvlak te vinden.

Hoe kan gezorgd worden voor duurzame, economische verbeteringen in mondiaal verband zonder de fundamentele samenhang van onze samenlevingen en van de eigen culturele en sociale instituties op te offeren? Met deze kernvraag worden alle landen anno 2003 geconfronteerd. Het antwoord op deze vraag ligt in effectiever sociaal en politiek management van de globalisering. Verder dient in ieder geval ruimte geschapen te worden voor alternatieven. Het kenmerk van een open wereld is namelijk dat er meerdere wegen zijn die naar een oplossing kunnen leiden. Er zijn zoveel kapitalismen, niet alleen dat van Chicago; er zijn zoveel democratieën, niet alleen die van Westminster. Diversiteit is geen accessoire van de beschaving, maar een kernelement van een wereld die de behoefte aan gesloten, alomvattende stelsels achter zich heeft gelaten.

Er is ruimte nodig voor een herbezinning op de 'klassieke' internationale samenwerking en economische en financiële architectuur. De internationalisering van besluitvorming en activiteiten betekent in het algemeen haast onveranderlijk een verlies aan democratie. Anderzijds impliceert decentralisatie ook zelden groei van democratie en vrijheid. Vooral op subnationaal niveau houdt het meestal in dat niet de burgers, maar min of meer militante activisten meer te vertellen krijgen. Het betekent toegeven aan het nieuwe nationalisme van zichzelf ophemelende leidersfiguren.

De Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties

In het kader van het zoeken naar basiselementen van wereldwijde ontwikkeling, heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in september 2000 de Millennium Verklaring aangenomen. Deze bevat acht internationale ontwikkelingsdoelstellingen, die in 2015 verwezenlijkt moeten zijn:

1. *De grootste armoede en honger uitbannen*
 - Het aantal mensen dat moet leven van minder dan één dollar per dag met de helft terugbrengen;
 - Het percentage van mensen die honger lijden met de helft verminderen.
2. *Basisonderwijs wereldwijd toegankelijk maken voor iedereen*
 - Ervoor instaan dat alle jongens en meisjes de lagere school volledig doorlopen.
3. *Gelijke behandeling van mannen en vrouwen bevorderen*
 - Ongelijkheid tussen jongens en meisjes uitbannen in het lager en voortgezet onderwijs, liefst tegen 2005 en op alle niveaus tegen 2015.
4. *Kindersterfte terugdringen*
 - Het sterftecijfer onder kinderen tot vijf jaar met twee derde reduceren.
5. *De gezondheid van moeders verbeteren*
 - Het sterftecijfer onder vrouwen op het kraambed met driekwart terugdringen.
6. *Strijd leveren tegen hiv/aids, malaria en andere ziekten*
 - Verdere verspreiding van hiv / aids stoppen en het aantal besmettingen keren;
 - Het aantal nieuwe gevallen van malaria en andere ernstige ziekten stoppen en een begin maken met hun totale uitbanning.
7. *Actief werken aan een duurzaam milieu*
 - De principes die gelden voor duurzame ontwikkeling opnemen in nationale milieubeleidsprogramma's; het keren van het verlies van natuurlijke hulpbronnen;

- Het aantal mensen dat geen duurzame toegang heeft tot veilig drinkwater met de helft terugdringen;
- Tegen 2020 de leefomstandigheden van ten minste 100 miljoen krottenwijkbewoners aanzienlijk verbeteren.

8. *Werken aan een mondiaal partnerschap voor ontwikkeling*

- Blijven werken aan een open stelsel van handel en financiën, dat gebonden is aan regels, voorspelbaar is en niet discrimineert. Gekoppeld aan dit systeem zijn beloften aangaande goed bestuur, streven naar ontwikkeling en de uitbanning van armoede - op nationaal en internationaal vlak;
- Aandacht besteden aan de bijzondere behoeften van de minst ontwikkelde landen. Met inbegrip van de opheffing van tolmuren en quota's voor hun exportgoederen; extra schuldverlichting voor landen met de grootste geldzorgen; het schrappen van officiële bilaterale schulden; en meer officiële ontwikkelingssteun voor landen die ernst maken met de uitbanning van armoede;
- Aandacht hebben voor de bijzondere behoeften van ontwikkelingslanden zonder zeehavens en ook voor de arme, kleine eilandstaten;
- De schuldenproblematiek van ontwikkelingslanden aanpakken in een bredere context, en wel door maatregelen op nationaal en internationaal niveau te treffen die het vraagstuk terugdringen tot verantwoordelijke proporties;
- In samenwerking met farmaceutische bedrijven: in ontwikkelingslanden toegang creëren tot betaalbare basisgeneesmiddelen;
- In samenwerking met het bedrijfsleven: de voordelen van nieuwe technologieën – vooral de informatie- en communicatietechnologie – op brede schaal verspreiden.

(UN 2000, zie ook UNDP 2003).

De *Millennium Development Goals* (MDGs) zijn het resultaat van een hele reeks wereldconferenties in het verleden. Na meer dan 25 jaar onderhandelen en redetwisten, beschikt de wereld nu over een pakket van acht doelstellingen dat niet alleen door 189 landen, maar ook door de Wereldbank en de Wereldhandelsorganisatie wordt onderschreven. De eerste zeven doelstellingen liggen voornamelijk in het kamp van de ontwikkelingslanden, de achtste is de verantwoordelijkheid van de industrielanden en geeft het pakket meer geloofwaardigheid. Ook de tijdslimiet – het jaar 2015 – om de doelstellingen te realiseren, is belangrijk. Zo kan een land van jaar tot jaar de vorderingen vaststellen die gemaakt zijn op het terrein van bijvoorbeeld onderwijs, gezondheidszorg of gelijkheid tussen mannen en vrouwen (*gendergelijkheid*) en deze vorderingen vergelijken met die van andere landen, zodat er een stimulans bestaat om het nog beter te gaan doen.

Het belangrijkste MDG is zonder meer de halvering van de absolute armoede, met andere woorden, het aantal mensen dat met minder dan één dollar per dag moet rondkomen. Dat zijn er op dit ogenblik meer dan één miljard. Maar met het huidige tempo zo vrezen de opstellers van het recente *Human Development Report 2003* (UNDP 2003), zal het nog meer dan 100 jaar duren eer in de Afrikaanse landen bezuiden de Sahara de armoede gehalveerd zal zijn. Er is echter ook bemoedigend nieuws: tijdens de voorbije dertig jaar is in een aantal ontwikkelingslanden de levensverwachting met acht jaar toegenomen en werd het analfabetisme gehalveerd. En op het vlak van *gender* is er meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen in de Caraïben dan bijvoorbeeld in Italië of Japan.

De bijdrage van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

De Nederlandse regering wil een eigen bijdrage leveren aan het vraagstuk van mondiaal partnerschap dat leidt tot ontwikkeling op wereldschaal. Daarbij wordt niet alleen gewerkt aan de ontwikkeling in eigen land, maar worden ook middelen besteed aan het ondersteunen en stimuleren van bijzondere behoeften van de minst ontwikkelde landen.

Ontwikkelingshulp wordt al sinds 1950 verstrekt. In de eerste jaren lag het accent vooral op bilaterale hulpverlening aan de landen waarmee een koloniale relatie bestond (Suriname en de Nederlandse Antillen) of had bestaan (Indonesië) en werd multilaterale hulp verleend aan een beperkt aantal andere landen, via de Wereldbank en diverse organen van de Verenigde Naties. In de jaren zestig raakte een steeds groter deel van de Nederlandse bevolking begaan met het ontwikkelingsvraagstuk. Diverse particuliere en kerkelijke organisaties werden opgericht om aandacht te vragen voor de groeiende ongelijkheid tussen de rijke industrielanden en de derde wereld. Op hun initiatief werd in 1965 het zogeheten Medefinancieringsprogramma ingesteld door de regering, waarmee de overheid ontwikkelingsprojecten en -programma's van niet-gouvernementele organisaties subsidieert. In datzelfde jaar 1965 werd voor het eerst een minister voor Ontwikkelingssamenwerking opgenomen in de regering. Deze kreeg geen eigen ministerie, maar kon gebruik maken van de faciliteiten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) werd het belangrijkste ambtelijke apparaat voor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Deze situatie bestaat nog steeds, met dien verstande dat tussen augustus 2002 en mei 2003 er een staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking was in het eerste kabinet Balkenende en dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de jaren negentig zodanig is gereorganiseerd dat ontwikkelingssamenwerking niet meer uitsluitend onder het DGIS valt, maar ook andere afdelingen van het ministerie raakt.

In de jaren zeventig is het Nederlandse overheidsbudget voor ontwikkelingshulp sterk gegroeid, tot 1,0 procent van het bruto nationaal product (BNP), waarna het vanaf het midden van de jaren tachtig weer gedaald is tot het huidige niveau van 0,8 procent van het BNP. Hiervan is 0,7 procent bestemd voor ontwikkelingshulp en 0,1 procent voor milieuprogramma's in ontwikkelingslanden. In de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties was in 1960 besloten dat de rijke landen 0,7 procent van hun BNP beschikbaar zouden stellen voor ontwikkelingshulp aan de arme landen, maar de meeste donorlanden hebben dit percentage nooit bereikt. Het huidige gemiddelde van de donorlanden die lid zijn van de OESO ligt momenteel op 0,2 procent (Tarp & Hjertholm 2000). Voor het begrotingsjaar 2003 komt het totaalbedrag voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking uit op een bedrag van bijna vier miljard euro. Ruim een kwart van het budget wordt via het multilaterale kanaal besteed, ongeveer tweederde via het bilaterale kanaal en ruim tien procent via het particuliere kanaal (het Medefinancieringsprogramma).

In de eerste twintig jaar van de Nederlandse overheidshulp lag het accent op het ondersteunen van de opbouw van een goede infrastructuur ten behoeve van het stimuleren van modernisering in de landbouw en nijverheid. Mechanisering en industrialisering stonden daarbij centraal. In de jaren zeventig werd dit vooropstellen van economische groei ter discussie gesteld en verschoof de beleidsprioriteit naar het verdelingsvraagstuk. In het beleid van de Nederlandse regering kwam een doelgroepenbeleid gericht op directe armoedebestrijding centraal te staan. In de loop van de jaren tachtig kwam er opnieuw een verschuiving in de prioriteiten van het regeringsbeleid voor de ontwikkelingssamenwerking. In navolging van nieuwe opvattingen en beleidskeuzes in de internationale organisaties zoals de Wereldbank en

diverse instellingen van de Verenigde Naties, kwam de aandacht weer meer te liggen bij economische groei. Het ordeningsbeginsel van vrijhandel en open markten, dat zo kenmerkend is voor de globaliseringsgedachte, werd ook omarmd door de Nederlandse regeringen in die jaren.

In het begin van de jaren negentig plaatste de minister voor Ontwikkelingssamenwerking Pronk (1989-1998, derde kabinet Lubbers en eerste kabinet Kok) vele kritische kanttekeningen bij de toenemende globalisering. Toch kan men in zijn beleid veel elementen herkennen die daarbij aansluiten. Meer dan voorheen werd aandacht besteed aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van te ondersteunen ontwikkelingsprojecten en -programma's en werd versterking van de *civil society* een belangrijk punt. Ook werd voor het eerst ontwikkelingshulp besteed aan het financieren van vredesmissies in ontwikkelingslanden. Dit laatste naar aanleiding van het gegeven dat na het wegvallen van de Koude Oorlog het aantal (burger)oorlogen in de derde wereld sterk toenam en een van de grootste obstakels voor ontwikkeling vormde.

Met de komst van Herfkens als minister voor Ontwikkelingssamenwerking in 1998 (tweede kabinet Kok) werd de reeds ingeslagen koers voortgezet. Opnieuw werd aangesloten bij de trend van globalisering als een onomkeerbaar proces. Er werd echter openlijker dan voorheen kritiek geuit op het probleem van tekortschietende overheden in ontwikkelingslanden. *Good governance*, dat wil zeggen adequaat en niet-corrump bestuur en een 'goed beleid', werden de belangrijkste criteria voor het selecteren van ontwikkelingslanden die voor Nederlandse overheidshulp in aanmerking komen. In verband daarmee werd het aantal landen voor de bilaterale hulpverlening drastisch ingeperkt. Herfkens voerde het begrip 'voorkeurslanden' in, waarmee Nederland een speciale relatie zou gaan onderhouden. In totaal werden 22 landen uitgekozen en de ontwikkelingssamenwerking met de overige landen die voorheen overheidshulp ontvingen, werd afgebouwd. Onder de noemer 'themalanden' werd echter de steun aan een dertigtal landen nog wel voortgezet op de thema's milieu, bedrijfsleven, structurele noodhulp en mensenrechten, vredesopbouw en goed bestuur.

Binnen de bilaterale ontwikkelingssamenwerking met de voorkeurslanden werd meer dan in de voorgaande periode gestreefd naar programmahulp die projecthulp verving. In plaats van een groot aantal in tijd en plaats afgebakende projecten moest de bilaterale hulp gericht worden op langer lopende sectorprogramma's, die door nationale of regionale overheidsorganisaties waren voorbereid. Wanneer deze overheden zélf hun programma's ontwikkelen, zullen zij zich meer verantwoordelijk voelen voor de uitvoering daarvan. Dan is er sprake van *ownership* en zal de Nederlandse hulp aan deze programma's meer succesvol zijn, was de gedachte (Herfkens 2000).

Het beleid dat door minister Herfkens in gang is gezet, wordt door Van Ardenne als bewindspersoon voor ontwikkelingssamenwerking sinds augustus 2002 met enige accentverschuivingen voortgezet. Eén van deze accentverschuivingen betreft een nog grotere nadruk op Afrika ten zuiden van de Sahara als aandachtsgebied. Meer dan de helft van het budget voor de bilaterale ontwikkelingssamenwerking wordt aan deze regio besteed. Conflictbeheersing en -preventie, het bevorderen van goed bestuur en beleid en reproductieve gezondheidszorg, onderwijs en hiv / aidsvraagstukken staan daarbij centraal. Een andere accentverschuiving is dat Van Ardenne nog meer dan haar voorganger de nadruk legt op 'partnerschap'. Enerzijds gaat het hierbij om dialoog en samenwerking tussen partners in de bilaterale ontwikkelingssamenwerking, anderzijds om meer overleg en afstemming tussen verschillende donoren onderling binnen de multilaterale ontwikkelingssamenwerking. Ook is er expliciet aandacht voor een streven naar nieuwe samenwerkingsrelaties tussen de overheid en het Nederlandse bedrijfsleven (publiek-private samenwerking). Het ondersteunen en stimuleren van

lokaal ondernemerschap in ontwikkelingslanden wordt gezien als een belangrijk middel om economische ontwikkeling en het terugdringen van de armoede te bewerkstelligen.

De lijst van voorkeurslanden en themalanden die onder het ministerschap van Herfkens was opgesteld voor de bilaterale ontwikkelingssamenwerking, wordt onder Van Ardenne gewijzigd tot een lijst van 36 'partnerlanden'. Zowel in de bilaterale als in de multilaterale ontwikkelingssamenwerking blijven thema's als milieu, duurzame ontwikkeling, gezondheidszorg en onderwijs belangrijk. Meer nog dan voorheen wil de minister samenwerken met andere Nederlandse ministeries in haar bijdrage aan het bereiken van de *Millennium Development Goals* van de Verenigde Naties (DGIS 2003).

Bijdragen aan de bundel

Na deze inleidende terreinverkenning zullen in de verschillende bijdragen in deze bundel diverse aspecten van *good practice* in ontwikkelingslanden worden beschreven en nader beschouwd. Het zijn bewerkte teksten van lezingen in het kader van het thema 'Rozen in de woestijn: succesvolle vormen van ontwikkelingssamenwerking'. Dit thema stond in het najaar van 2001 centraal in de jaarlijkse basiscursus van de Interfacultaire Commissie Ontwikkelingsvraagstukken van de Vrije Universiteit Amsterdam. Deze cursus is bedoeld voor studenten van alle studierichtingen aan de Vrije Universiteit en van andere Nederlandse universiteiten en is tevens toegankelijk voor andere geïnteresseerden. De cursus bestaat uit een inleidend deel en een themadeel, dat jaarlijks wisselt. Het eerste deel geeft een algemene inleiding op de verschillende aspecten van ontwikkelingsproblemen. Een aantal lezingen van het themadeel van het cursusjaar 2001-2002 is nadien door de auteurs voor deze themabundel bewerkt en van literatuurverwijzingen voorzien. Achterin de bundel is een uitvoerige bibliografie opgenomen waarin ook enige pas verschenen publicaties over het thema zijn opgenomen.

De eerste drie bijdragen in deze bundel betreffen bewerkingen van lezingen die in het voorjaar van 2002 op de Vrije Universiteit zijn gehouden voor de *Society for International Development* (SID). De SID organiseerde deze lezingen onder de titel: 'Globalisering en armoede: Nederland en de toekomst van de internationale samenwerking na 11 september en 15 mei'. Centraal in deze SID-lezingenreeks stond de vraag: Hoe houdbaar is het Nederlandse beleid van internationale en ontwikkelingssamenwerking? Die vraag was relevant in het licht van fundamentele verschuivingen in de internationale arena, de ingrijpende gevolgen van de globalisering en de actualiteit van '11 september 2001'. En uiteraard ook vanwege de Kamerverkiezingen van mei 2002.

Van Gennip geeft in zijn uitvoerige artikel een geheel eigen visie op de geschiedenis en ontwikkelingen binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Hij begint zijn betoog met het beeld van een hangbrug met pylonen, hangdraden en trekkabels om het ontstaan van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking te schetsen. Nadat hij verschillende aspecten en veranderingen in het beleid heeft beschreven en geïnterpreteerd en argumenten aandraagt voor een andere organisatie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, eindigt Van Gennip met het beeld van een noodzakelijke verhuizing met medeneming van een deel van het meubilair van het oude huis.

In de lezing van Herfkens worden vele argumenten aangedragen om na de Kamerverkiezingen van mei 2002 opnieuw een minister voor Ontwikkelingssamenwerking in de regering op te nemen, om te voorkomen dat de aandacht voor internationale solidariteit verzwakt en de belangen van de derde wereld geheel uit het zicht verdwijnen. Boer sluit hierbij aan en houdt een pleidooi voor echte donorcoördinatie en een ruime plaats voor de dialoog in de ontwikkelingsrelatie.

In de artikelen van Zalm en Gupta worden de brede contouren van globalisering en het milieuvraagstuk geschetst. Zalm gaat nader in op het grote economische belang van arme landen om meer in de wereldeconomie te gaan integreren. Gupta geeft een overzicht van de discussies en standpunten betreffende internationale verdragen over het tegengaan van klimaatsveranderingen, zoals het Kyoto Protocol.

In de volgende zes hoofdstukken wordt het thema van succesvolle vormen van ontwikkelingssamenwerking geconcretiseerd in voorbeeldstudies van *good practices*. In de eerste drie artikelen worden redelijk geslaagde voorbeelden van ontwikkelingssamenwerking gepresenteerd. Reij beschrijft lokale initiatieven van boeren in de strijd tegen droogte en milieudegradatie in Burkina Faso en andere Afrikaanse landen. De Jong presenteert de aanpak van de *Transcultural Psychological Organisation* betreffende traumaverwerking na conflictsituaties en natuurrampen. Van Maanen geeft voorbeelden van succesvolle microkredietprojecten in Azië.

De artikelen van Van den Berg en Wilson-Grau geven inzicht in beleid en praktijk van respectievelijk de Nederlandse overheid en de niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisatie NOVIB. De slotbijdrage is een bijzondere. Hierin wordt aandacht besteed aan het onderwerp vrede en gerechtigheid, waarbij *good practices* van de strijd tegen geweld aan de orde worden gesteld.

De auteurs van de artikelen in dit boek behandelen elk op eigen wijze uiteenlopende aspecten van het thema succesvolle vormen van ontwikkelingssamenwerking. Zij geven een beeld van de bredere mondiale contexten van ongelijkheid en afhankelijkheid, maar laten tevens zien hoe op het lokale en regionale niveau dit thema gestalte kan krijgen. Er wordt ruimschoots stilgestaan bij alternatieve opvattingen, soms utopieën en dromen die kunnen inspireren tot nieuwe aanpakken van ontwikkelingsvraagstukken. Naast kritiek op de gangbare ontwikkelingstheorie en praktijk laten zij zien dat het ook mogelijk is om deze nieuwe opvattingen in de praktijk te brengen. Wij hopen dat de voorbeelden van *good practices* de lezers van deze bundel zullen stimuleren tot een eigen bijdrage aan succesrijke duurzame ontwikkelingssamenwerking.

Literatuur

- Aoki, T., P.L. Berger and S.P. Huntington (eds), 2002: *Many Globalizations: Cultural Diversity in the Contemporary World*, Oxford University Press, Oxford
- Arts, B., P. Hebinck en T. van Naerssen (red.), 2002: *Voorheen de Derde Wereld. Ontwikkeling anders gedacht*, Mets & Schilt, Amsterdam
- Barber, B.R., 1995: *Jihad vs McWorld*, Times Books, New York [een verkorte versie van dit boek in: *Nexus*, no. 16, Nexus Instituut van de Universiteit van Tilburg]
- Barrez, D., 2001: *De antwoorden van het antiglobalisme. Van Seattle tot Porto Allegre*, Mets & Schilt, Amsterdam
- Bennholdt-Thomsen, V., N. Faraclas and Cl. von Werlhof (eds), 2001: *There is an Alternative – Subsistence and Worldwide Resistance to Corporate Globalization*, Zed Books, London
- Castells, M., 1996: *The Rise of the Network Society*, Information Age, vol. 1, Blackwell Publishers, Oxford
- Cavanagh, J., et al., 2002: *Alternatives to Economic Globalization: A Better World is Possible*, a report of the International Forum of Globalization, Berrett-Koehler, San Francisco
- Chambers, R., 2002: *Participatory Workshops: A Sourcebook of 21 Sets of Ideas and Activities*, Earthscan Publications Ltd., London
- Dichter, Th.W., 2003: *Despite Good Intentions: Why Development Assistance to the Third World has Failed*, University of Massachusetts Press, Amherst, MA
- DGIS, 2003: *Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag

- Dollar, D. & P. Collier, 2001: *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Oxford University Press, New York
- Evans, P.B. (ed.), 2002: *Livable Cities?: Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, University of California Press, Berkeley, California
- Feffer, J. (ed.), 2002: *Living in Hope. People Challenging Globalization*, Zed Books, London
- Giddens, A., 2000: *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*, Routledge, London
- Ham, A. van den & J. Veenstra, 2003: *Shifting Logic in Area Development Practices*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot
- Hardt, M. & A. Negri, 2000: *Empire*, Harvard University Press, Boston [ook in 2002 in het Nederlands vertaald en uitgegeven bij Van Gennip, Amsterdam]
- Held, D. & A.G. McGrew (eds), 2002: *Globalization/Anti-Globalization*, Polity Press, Cambridge
- Herfkens, E.L., 2000: De ontwikkelingsagenda voor de 21ste eeuw, in: J.J.F. Heins & G.D.Thijs (red.), *Ontwikkelingsvraagstukken 2000+*, Themabundel Ontwikkelingsproblematiek nr. 11, Vrije Universiteit, Amsterdam, p. 21-29
- Hertz, N., 2001: *The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy*, Heinemann, London [ook in 2003 in het Nederlands vertaald onder de titel *De stille overname en het einde van de democratie*, Pandora, Amsterdam]
- Hilhorst, D., 2003: *The Real World of NGOs: Discourses, Diversity and Development*, Zed Books, London
- Klein, N., 2001: *No Logo*, Lemniscaat, Rotterdam
- Krugman, P., 1996: *Pop Internationalism*, MIT Press, Boston [ook in 1997 in het Nederlands vertaald onder de titel: *De borreltafel-economie. Drogredeneringen over globalisering*, Het Spectrum, Utrecht]
- Landes, D.S., 1998: *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some are So Rich and Some So Poor*, Little, Brown, London [ook in het Nederlands vertaald onder de titel *Waarom sommige landen erg rijk zijn en andere erg arm*, Het Spectrum, Utrecht]
- Lieten, K. & F. van der Velden (red.), 1997: *Grenzen aan de hulp. Beleid en effecten van ontwikkelingssamenwerking*, Het Spinhuis, Amsterdam
- Little, D., 2003: *The Paradox of Wealth and Poverty: Mapping the Ethical Dilemmas of Global Development*, Westview Press, Boulder, CO
- Madeley, J., 2003: *A People's World. Alternatives to Economic Globalization*, Zed Books, New York
- Nekkers, J.A. & P.A.M. Malcontent (red.), 1999: *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Norberg, J., 2002: *Leve de globalisering*, Houtekiet, Antwerpen
- Schulpen, L. (red.), 2001: *Hulp in ontwikkeling. Bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking*, Van Gorcum, Assen
- Soto, H. de, 1989: *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, Harper & Row, New York, N.Y.
- Soto, H. de, 2000: *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Bantam, London
- Stiglitz, J.E., 2002, *Globalization and its Discontents*, Norton, New York, N.Y.
- Tarp, F & P. Hjertholm (eds), 2000: *Foreign Aid and Development: Lessons Learned and Directions for the Future*, Routledge, London
- UN, 2000: *UN Millenium Development Goals*, <http://www.un.org/millenniumgoals>, United Nations, New York
- UNDP, United Nations Development Programme, 1999: *Globalization With a Human Face*, Human Development Report, Oxford University Press, Oxford
- UNDP, United Nations Development Programme, 2001: *Making New Technologies Work for Human Development*, Human Development Report, Oxford University Press, Oxford
- UNDP, United Nations Development Programme, 2003: *Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty*, Human Development Report, Oxford University Press, Oxford, or <http://www.undp.org/hdr2003>
- UN-Habitat, 2003: *The Challenge of Slums – Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan Publications, London
- Wallerstein, I.M., 1979: *The Capitalist World-Economy*, Cambridge University Press, Cambridge
- Wereldbank 1999: *World Development Report 2000, Entering the 21st century: The Changing Development Landscape*, Oxford University Press, New York

- Wereldbank 2000: *World Development Report 2001, Attacking Poverty*, Oxford University Press, New York
- Wereldbank 2001: *World Development Report 2002, Building Institutions for Markets*, Oxford University Press, New York
- Wereldbank 2002: *World Development Report 2003, Sustainable Development in a Dynamic Economy*, Oxford University Press, New York
- Wereldbank 2003: *World Development Report 2004, Making Services Work for Poor People*, Oxford University Press, New York, or <http://www.econ.worldbank.org/wdr/wdr2004>
- Wolf, E.R., 1982: *Europe and the People without History*, University of California Press, Berkeley

DE GROTE VERHUIZING: VRAGEN ROND EEN KOMEND BELEID VOOR INTERNATIONALE SAMENWERKING

Jos van Gennip

Inleiding

Alles wijst erop dat we aan het einde zijn gekomen van een bijna vijftigjarige periode van ontwikkelingshulp en ontwikkelingssamenwerking zoals die na de Tweede Wereldoorlog gestalte heeft gekregen. Wat nu nodig is, is een grondige discussie over de vraag welke elementen uit de achter ons liggende periode bruikbaar zijn en wat nieuwe lijnen kunnen zijn voor het beleid van de komende decennia.

In deze bijdrage wordt in het eerste deel teruggekeken naar bijna vijftig jaar ontwikkelingshulp en ontwikkelingsdebat, vooral in Nederland. Er worden zes belangrijke constituerende elementen behandeld die in de afgelopen jaren een basispatroon vormden in de inrichting van de ontwikkelingshulp. Achtereenvolgens komen aan de orde: het draagvlak en de motieven voor ontwikkelingssamenwerking, de basisveronderstelling voor modellen van armoedebestrijding en ontwikkeling, de kanaalkeuze, de donorcoördinatie, de organisatie van de hulpverlening en de coherentie. In het tweede deel worden ideeën aangedragen voor vernieuwingen in al deze zes elementen ten behoeve van een beter ontwikkelingsbeleid in de toekomst. Aan de orde zijn de vragen naar het waarom, het hoe, via wat, met welke beleidsmiddelen en met welk instrumentarium. In de conclusie zal geponeerd worden dat in het huis van de ontwikkelingssamenwerking lange tijd gewerkt is met kleine verbouwingen en aanpassingen, maar dat nu de tijd gekomen is voor nieuwe fundamenteën en een nieuwe behuizing, met medeneming van die delen van het meubilair die in het verleden waardevol zijn gebleken.

Een blik op het verleden

Draagvlak en motieven voor ontwikkelingssamenwerking

Internationaal wordt dikwijls de vraag gesteld waarom Nederland toch zo'n opvallende bijdrage levert aan de wereldwijde armoedebestrijding. Waarom is dat kleine land uitgegroeid tot een van de vijf grootmachten op dit beleidsterrein? Wat bepaalt dat draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking? Als we ons ontwikkelingssamenwerking voorstellen als een hangbrug met twee grote pylonen met een aantal kleinere hangdraden, kunnen we ons de vraag stellen waarom er zo'n stevige brug gebouwd kon worden waaraan zich het ontwikkelingsbeleid als het ware kon optrekken. Vanuit dit beeld bezien kunnen we constateren dat er twee bepalende elementen zijn geweest.

Het eerste element is het sociaal-democratische gedachtegoed met begrippen als solidariteit en internationalisatie. In zijn boek *Zestig jaar levenservaring* beschrijft dr. W. Drees (1963) hoe de Nederlandse sociaal-democratie zijn internationaal engagement niet verloren heeft in tegenstelling tot de Franse en Duitse socialisten, die hun internationalistische geloof inwisselden voor het nationalistische in de loopgraven van Verdun en op de slagvelden in Picardië.

Het tweede element betreft de missie- en zendingsbeweging in Nederland, die uitging van de visie dat het in dat werk niet alleen om geloofsverkondiging gaat maar om héél de mens. Een mens die onderwijs nodig heeft, gezondheidszorg en een

menswaardig inkomen. Deze agenda en roeping werden uitgedragen door bijna tienduizend missionarissen en honderden zendelingen, die zelf dikwijls nog getuigen waren geweest van een indringend ontwikkelingsproces thuis. Vanaf de jaren zestig werd vanuit de kerken en de christelijke politiek een steeds klemmender beroep gedaan op confessionele kiezers om een mandaat te geven voor royale ontwikkelingshulp. Daarmee werd in Nederland naadloos aangesloten bij een bestaande praktijk van vrijgevigheid die al in hoge mate naar juist scholen, ziekenhuizen en inkomensverbeteringprojecten was gegaan.

Als dit de twee grote pylonen waren van de brug van het draagvlak voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, dan zijn er ook een aantal hangdraden en trekkabels die gezorgd hebben voor een snelle groei van het ontwikkelingsbudget in de afgelopen vijftig jaar.

Ten eerste was er die abrupte, traumatische breuk met ons koloniale verleden. Dat was een dubbel trauma. Eerst werden we, in onze opinie, misverstaan door de Indonesiërs, die geen boodschap meer hadden aan onze ethische politiek in combinatie met ons koopmanschap. We werden af- en uitgewezen. En daar stonden we met onze gigantische tropische kennis bij de Landbouwhogeschool in Wageningen, de School voor Tropische Bosbouw in Deventer, op het Koninklijk Instituut voor de Tropen in Amsterdam. Later kwam daar een tweede misverstand bij: de kwestie Nieuw-Guinea. In de jaren vijftig werd het Nederlandse ontwikkelingsbeleid gekenmerkt door een sterk engagement met de Papoea's in Nieuw-Guinea, ook al was het wel vaak in een *topdown* benadering: ontwikkeling maakte je vanuit de hoofdstad, Hollandia. De hulp aan Nieuw-Guinea kende een buitengewoon grote personele inzet. Door bemiddeling van de toenmalige staatssecretaris voor Nieuw-Guinea, mr. Theo Bot, stapten veel Nederlandse ambtenaren in Nieuw-Guinea na de breuk met Nederland (in 1961) over naar functies in het juist opkomende werk voor ontwikkelingshulp. Het betrof mensen als Mazeraic, Peeters, Jone Bos en Zevenbergen, die vanaf de jaren zestig een belangrijke rol speelden in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Zij zijn voorbeelden van de invloed van die paar Nieuw-Guinea-jaren op het latere beleid.

De tweede hangdraad van de brug was de Koude Oorlog. De hoofdsteden van Europa en Noord-Amerika mochten niet bereikt worden door het communisme via de omweg van Hanoi, Kinsjasa en Havanna. In Vietnam werd door de strategen van de CIA een *counter insurgency* strategie ontwikkeld waarbij inkomensverbetering, voedselproductie en gemeenschapsvorming de bepalende elementen waren. We kwamen deze elementen later nog heel veel tegen in het ontwikkelingswerk, vaak gepropageerd door mensen die heel weinig affiniteit hadden met de bedenkers van die strategie.

Een derde hangdraad werd gevormd door de internationale contacten van Nederlandse bedrijven en instellingen. Vier eeuwen intercontinentale betrekkingen van Nederland waren toe aan een nieuwe *setting*. Ontwikkelingssamenwerking werd ingezet voor het bevestigen en uitbreiden van bestaande belangen en voor het ontwikkelen van nieuwe exportmogelijkheden voor Nederlandse bedrijven. Ook waren er veel institutionele belangen, die bepaald niet onderschat moeten worden. Zij waren een gedeeltelijk uitvloeisel van die traditionele uitkijk van Nederland naar overzee. Onderwijsinstellingen, raadgevende (ingenieurs)bureaus en *consultancies* hebben veel invloed gehad op de groei van het Nederlandse ontwikkelingsbudget.

Weer een andere factor bestond uit het anti-imperialistische sentiment dat in Nederland heel sterk was en misschien ook samenhang met eerdergenoemde factoren. Denk aan kwesties zoals Vietnam, de revolutie van '68, de ontwikkelingen in Midden-Amerika en de strijd tegen de Apartheid. Dat anti-imperialistische gevoel heeft in veel

andere landen juist geleid tot een afkeer van ontwikkelingshulp, omdat het werd gezien als een instrument van neokolonialisme. Het verzet in Nederland hield echter tevens solidariteit in, ook in financiële termen vertaald, met een aantal verzetsbewegingen in de derde wereld. Zo werd de anti-imperialistische beweging in Nederland ondanks zichzelf een trekkabtje die de brug van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking op hoogte hield.

Een laatste onderdeel van de brug is de opstelling van de Nederlandse omroepen geweest, vooral de publieke. Dit element wordt vaak onderschat. Nergens in de wereld zijn de omroepen een zo belangrijk instrument geweest in het mobiliseren van massale steun voor noden elders. Het zou boeiend zijn om de relatie verzuiling-vrijgevigheid nader te analyseren.

Anno 2002 moeten we de brug aan een kritische blik onderwerpen. Als het deze elementen zijn geweest, die de motieven en voorwaarden vormden voor onze ontwikkelingssamenwerking, dan is er weinig dat nu nog dezelfde geldingswaarde heeft. De sociaal-democraten hebben hun ideologische veren afgeschud; christenen hebben - althans in Nederland - massaal de kerken verlaten; huidige generaties hebben weinig last meer van postkoloniale trauma's en met de vrijlating van Mandela heeft de laatste actiegroep haar bestaansreden verloren. Wie naar de statistieken over de budgetten voor ontwikkelingssamenwerking van de westerse landen kijkt, ziet na 1989 een scherpe daling: het beste bewijs dat het bij ontwikkelingssamenwerking niet alleen om altruïstische motieven ging.

Dat in Nederland dertien jaar na 1989 het budget overeind is gebleven, zij het dat het relatief naar beneden is gegaan van één procent naar 0,8 procent van het Bruto Nationaal Product (BNP), is een reden tot erkentelijkheid. Als men zich realiseert dat de rood-groene coalitie in de Bondsrepubliek Duitsland in de afgelopen jaren het budget voor ontwikkelingssamenwerking gehalveerd heeft, dan komt die stabiliteit in Nederland in een ander perspectief te staan. In Nederland bleef het ontwikkelingsbudget overeind, zij het met enkele kunstgrepen, ondanks de noodzaak van zeer zware bezuinigingen in het kabinet Lubbers-III in de jaren tachtig. In de paarse jaren negentig drong de oppositie soms zelfs aan op meer hulp dan de coalitie bereid was ter beschikking te stellen. Het is zeker een compliment aan minister Herfkens waard dat zij het ontwikkelingsbudget gelijke tred heeft weten te laten houden met de sterke economische groei van ons land in de afgelopen jaren en dat dit budget niet verworpen is tot een sluitpost om de criteria te halen van het Europese monetair stelsel. Maar die verworvenheid is in het licht van de veranderingen in de motieven en voorwaarden voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking allerminst reden om achterover te leunen. Zeker niet nu er weer opnieuw zwaar economisch tij aankomt.

De basisveronderstelling voor modellen van armoedebestrijding en ontwikkeling

Bekommernis met armoede in andere landen is niet genoeg. Er moet ook de overtuiging aanwezig zijn dat wij tegenover die uitdaging niet machteloos staan. Dat daar met buitenlandse financiële middelen en adviezen iets aan te doen is. Hier komen we bij de kern van de Nederlandse benadering voor ontwikkelingssamenwerking: achterstand, armoede en marginalisatie zijn geen natuurrampen maar verschijnselen die bestrijdbaar en veranderbaar zijn en wel volgens hetzelfde patroon als dat in Nederland vanaf de jaren dertig gedaan is. Wat was dat patroon? Niet de zaken aan de markt overlaten en de ergste slachtoffers van die marktwerking met wat charitatieve bijstand opvangen. Als iets het Nederlandse ontwikkelingsbeleid gekenmerkt heeft, dan is het de ervaring met het voornamelijk sociaal-democratische planmodel en ten dele de

christen-democratische sociale marktfilosofie. Niet alleen in Nederland, maar ook in de Scandinavische landen, na de oorlog in Groot-Brittannië en Duitsland. Niet toevalligerwijze de landen die als *like minded* worden gekwalificeerd.

De sociaal-democratische planeconomie met het Centraal Planbureau, interventies van bovenaf, meerjarige ontwikkelingsplannen, recepten van Keynes, staatseigendom van kernelementen uit de economie, sterke controlemechanismen met een zeker respect voor marktwerking, dát zijn de elementen geweest die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de welvaartsontwikkeling in Nederland. Dat recept zou ook moeten kunnen werken in andere samenlevingen. Het model is in eerste instantie ontwikkeld door iemand als De Man in België, maar tot de vroege meedenkers en in de praktijk bringers behoort ook professor Tinbergen. En zo loopt er een rechtstreekse lijn van dat in de jaren dertig gewortelde denken naar het ontwikkelingshulpbeleid van Pronk, de leerling van Tinbergen. Via de Socialistische Internationale kreeg het een wereldwijde verspreiding. Men hoeft slechts namen van Nehru of Nyerere te noemen. Een samenleving is ontwikkelbaar, maakbaar door een duidelijk meerjarenplan en een aanzienlijk budget voor overheidsvoorzieningen. Ook buitenlandse middelen kunnen daartoe ingezet worden. Het is een geloof dat je met middelen vanuit het buitenland ontwikkeling kunt maken.

Het zijn niet alleen de sociaal-democraten geweest die voor dit model hebben gekozen. Ook de christen-democraten uit een aantal landen zoals de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland (Bot, De Koning) werkten volgens dit patroon dat ook werd gesanctioneerd door de Verenigde Naties. In de opeenvolgende rapporten over internationaal ontwikkelingsbeleid van mensen als Tinbergen, Pearson en Brandt werd het als het ware heilig verklaard. Armoede is direct bestrijdbaar door de combinatie van directe bevordering van economische productie tezamen met financiering van collectieve voorzieningen.

Dat wil overigens niet zeggen dat in de afgelopen ruim veertig jaren iedereen dit ontwikkelingsmodel heeft gevolgd. Vooral de Verenigde Staten, de Bretton Woods instellingen en Japan hadden een veel grotere voorkeur voor een sterker vrije-marktmodel. Ontwikkelingshulp werd daarbij overigens wel nodig geacht, maar dan vooral voor de financiering van infrastructurele voorzieningen. Daarvoor konden ook – zachte – kredieten worden gebruikt. De voormalige Oostbloklanden hadden uiteraard een voorkeur voor een daar haaks op staand collectivistisch model, waarin voor de vrije markt weinig of geen ruimte was. Dit model werd overgenomen door landen als China, Vietnam, Mozambique en Angola.

Verder was er in de discussies over het meest effectieve model de benadering van het basisme. Deze stelt dat ontwikkeling gefundeerd moet zijn op de capaciteiten van het *grassroot* niveau. Armoede en honger zijn het gevolg van externe factoren, waartegen je je moet beschermen en die je moet bestrijden. Vooral in kringen van niet-gouvernementele organisaties is deze benadering nog steeds populair en heeft een nieuwe vertaling gekregen in sommige interpretaties van het concept van *sustainable livelihoods*. Tenslotte is er nog het ruralisatiemodel, dat door Mao Tse Tung en de Khmer Rouge werd gepropageerd en op bloedige wijze in de praktijk gebracht met tenminste twintig miljoen doden in de Volksrepubliek China en eenderde van de bevolking in Cambodja.

Ondanks al deze verschillende visies op ontwikkeling is het sociaal-democratische planmodel dominant geweest in het ontwikkelingsdenken van de afgelopen decennia. Het kreeg bovendien een onverwachte bondgenoot bij het bedrijfsleven. Nederlandse bedrijven, die het meer moeten hebben van exporten dan van buitenlandse investeringen, hadden veel baat bij centralistische overheden in ontwikkelingslanden die met buitenlands geld orders konden verzorgen. Ook

consultants ontvingen veel opdrachten uit de ontwikkelingsfondsen van de Nederlandse overheid en van overheden in ontwikkelingslanden, waardoor hun financiële zekerheid gewaarborgd werd. Het gegeven dat in dit model minder aandacht werd besteed aan de zogenaamde harde infrastructuur dan bij de Wereldbank was ook geen probleem. We hebben in ons land de curieuze ontwikkeling gehad dat vele van oorsprong 'harde' aannemers als dijk- en wegenbouwers in het kader van de ontwikkelingssamenwerking, waar sociale projecten de boventoon voerden, met veel plezier zich omtoverden tot 'zachte' consultants.

Zo ontwikkelde zich een kenmerkende praktijk in de eerste twee decennia van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. In het begin lag het accent op industrialisatie, op programma's van importsubstitutie, op een zeer sterke positie van de centrale planbureaus, op inkoopboords en op programma's van regionale ontwikkeling. Waar deze schema's niet onmiddellijk voldeden aan de verwachtingen, kon middels voedselhulp of voedselsubsidies in ieder geval voor een gedeelte aan de claims van het urbane electoraat in de ontwikkelingslanden tegemoet gekomen worden.

De ontwikkelingshulp werd verstrekt in twee vormen. De eerste vorm betrof directe subsidies aan regeringen van ontwikkelingslanden voor de uitvoering van bovengenoemde schema's. De tweede vorm betrof een nieuw instrument voor ontwikkeling, dat voordien ook in onze landen weinig bekend was: het project. Een project bestond uit een directe buitenlandse interventie in een ontwikkelingsproces van een samenleving en had meestal slechts betrekking op een zeer klein en nauw gedefinieerd onderdeel daarvan. In zo'n project konden donoren hun eigen voorkeuren neerleggen, zoals met betrekking tot milieu, basisbehoeften, arbeid, gelijkheid tussen mannen en vrouwen (*gendergelijkheid*) of het tegengaan van bevolkingsgroei.

In het midden van de jaren tachtig begon dit hele bouwwerk te kraken. Importsubsidities bleken improductief, staatsbedrijven functioneerden als olifanten die veel gras eten, de planschema's werden in de verste verte niet gehaald en de voorrang voor industrialisatie bleek een absolute misser. De Wereldbank kwam toen met het concept van de structurele aanpassingsprogramma's, die tot zeer harde ingrepen leidden en tot afschaffing van een aantal bepalende sturingsmechanismen. De revoluties van 1989 tastten bovendien het geloof in de maakbaarheid van de samenleving drastisch aan. Daarnaast groeide de scepsis over de project-aanpak. In 1987 werd in een lezing van de *Society for International Development* (SID) de vraag opgeworpen, hoe lang het project als symbool van ontwikkeling het nog zou kunnen houden. Het project was immers een inpersing van een complex maatschappelijk proces in een specifiek meetbaar, controleerbaar en beschrijfbaar geheel. In het begin van de jaren negentig publiceerde Wapenhans, evaluator bij de Wereldbank, een vernietigend rapport over de resultaten van de (project)interventies vanuit het Noorden, waaraan zoveel preferenties verbonden waren. Zijn conclusie was niet minder dan: de kwaliteit van projecten is omgekeerd evenredig aan de mate van donorinterventie. In de mate waarin donoren meer milieu, *gendergelijkheid*, werkgelegenheid etc. etc. gerealiseerd willen zien, in diezelfde mate wordt het project onteigend van degenen, die het moeten uitvoeren en aan wie het ten goede moet komen. Het curieuze is dat op dat moment nog onze minister Pronk het denken in termen van prioriteiten en aandachtsvelden van donorkant in alle glorie herstelt.

In de jaren negentig haalde minister Herfkens het begrip *ownership* naar voren, als nieuwe centrale voorwaarde voor de financiering van projecten en van totale ontwikkelingsprogramma's. De doodsklap voor het traditionele interventie- en projectmodel kwam echter van het vrije marktdenken, dat in de jaren negentig in een aantal ontwikkelingslanden doorbrak. Soms ging die ontwikkeling hand in hand met

een doorbraak naar democratische verhoudingen, maar tot de Aziatische crisis aan het einde van de jaren negentig was er ook een sterke stroming die een combinatie voorstond van een milde autocratie met een vrije marktdenken. Een van de meest curieuze verschijnselen was de combinatie van een partijdictatuur met een sterke en bewust gekozen vrije marktontwikkeling, zoals in China en Vietnam. Overigens lijkt de huidige voorkeur voor de vrije markt niet alleen ingegeven door ervaringen met andere modellen, maar heeft zij ook een sterke ideologische ondertoon.

Het sociaal-democratische planmodel heeft in sommige landen zegeningen gebracht, evenals het hier minder behandelde sociale marktdenken van de christen-democraten. In andere landen heeft het tot bureaucratisering, verspilling en corruptie geleid. Toch lijkt een totale afwijzing van deze benadering voorbarig. Daarentegen is de voorbehoudloze omarming van het vrije marktdenken op haar beurt echter nog prematuur. Dit denken is immers niet getoetst aan de vraag of het werkelijk al het ontwikkelingspotentieel in een bepaalde samenleving mobiliseert en of het rechtvaardigheid teweegbrengt.

Aan het begin van de 21ste eeuw is het ontwikkelingsdebat over armoedebestrijding en ontwikkeling in een beslissende nieuwe fase gekomen. Het gaat nu om de vraag wat werkelijk ontwikkeling maakt en of de recentelijk ontworpen nieuwe formules van de combinatie vrije markt – sociale rechtvaardigheid, zoals die belichaamd zijn in de *poor growth* strategie, ook werkelijk werken. Duidelijk is wel dit: de dominante veronderstelling – gedurende een halve eeuw – vanuit onze landen van wat ontwikkeling maakt, is omgeslagen in scepsis en twijfel.

De kanaalkeuze

Eén van de meest in het oog lopende constituerende elementen in de naoorlogse Nederlandse ontwikkelingssamenwerking is de kanaalkeuze geweest. Het gaat hier om de tweedeling in de hulpverlening tussen het bilaterale en het multilaterale kanaal. De bilaterale hulp betreft die van de Nederlandse regering aan regeringen in bepaalde ontwikkelingslanden, terwijl het multilaterale kanaal betrekking heeft op bijdragen van de Nederlandse overheid aan internationale organisaties zoals van de Verenigde Naties en de Wereldbank, die deze steun dan weer doorgeven aan overheden van ontvangende landen. In de Nederlandse overheidsadministratie (Jan Meijer, Ferdinand van Dam) was er altijd een heel sterke voorkeur voor het multilaterale kanaal.

Langzamerhand is in dit basispatroon enige wijziging gekomen. Na een moeizame strijd lukte het – aanvankelijk mondjesmaat – om het niet-gouvernementele particuliere kanaal erkend te krijgen. Wie op zich heeft laten inwerken hoe het mandaat van de Nederlandse regering voor een royaal beleid tot stand is gekomen, kan zich voorstellen hoe pijnlijk die strijd is geweest voor een gedeelte van het Nederlandse draagvlak. Waar de administratie sprak over kraaien op de rand van de schatkist, was die claim voor het niet-gouvernementele ontwikkelingswerk in de ogen van de representanten van vooral de kerken, uitermate gerechtvaardigd en zelfs sterker dan de multilaterale claim. In de jaren negentig groeide dit kanaal onder het regime van minister Herfkens uit tot ongeveer tien procent van het totale budget.

Werd op deze manier de strijdbijl tussen politiek, administratie en belanghebbenden begraven, zij het dat over de modaliteiten discussie bleef, dat was niet het geval terzake van de claim van het bedrijfsleven. Het leek wel alsof de opeenvolgende regeringen en het bedrijfsleven tegenover elkaar Berlijnse muren van scheiding wensten op te werpen. In de hele geschiedenis van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking heeft het bedrijfsleven zich geconcentreerd op gunstiger voorwaarden voor de levering van goederen en diensten en weinig creatieve

oplossingen aangedragen voor het scheppen van werkgelegenheid. Politiek en administratie beschouwden de claims van het bedrijfsleven als zakkenrollerij en waren daarom zelden tot een constructieve dialoog bereid. In samenhang daarmee is de ontwikkeling die zich bij de Wereldbank voordeed, grotendeels aan Nederland voorbijgegaan.

Sinds het aantreden van James Wolfensohn als directeur, is bij de Wereldbank een dialoog op gang gekomen tussen de Bank, niet-gouvernementele organisaties en het bedrijfsleven. Men probeert op die manier een antwoord te formuleren op de bepalende realiteiten in de kapitaalstromen van Noord naar Zuid in de laatste twintig jaar, namelijk een vergaande substitutie van de giftenstroom door normale kapitaalmarktmiddelen, in de vorm van investeringen, aandelenaankoop etc. De private investeringen bedragen momenteel het twintigvoudige van de hulpverleningsbedragen. Ook in dit opzicht beginnen er in de 21ste eeuw totaal nieuwe werkelijkheden te ontstaan op het veld van de internationale samenwerking.

Vervolgens is de vraag gerechtvaardigd of überhaupt de klassieke verdeling niet-gouvernementeel-bilateraal-multilateraal nog langer te rechtvaardigen valt. Pogingen van de Nederlandse regering in de tweede helft van de jaren tachtig om een nieuw speelveld te openen van overheid en particuliere organisaties hier met particuliere organisaties en overheden ginds, zijn gestrand op de terrein-afbakendingsdrift van particuliere organisaties in Nederland en in ontwikkelingslanden. Wie echter de volheid van de betekenis van de *civil society* als actor in het ontwikkelingsproces op zich laat inwerken, moet zich de vraag stellen of de kanaalscheiding in deze zin nog wel gerechtvaardigd is. Dat geldt ook voor het voorbehoud van de toegang tot fondsen aan enkele professionele ontwikkelingshulporganisaties. Zoals het bedrijfsleven een noodzakelijke speler lijkt te gaan worden in de Noord-Zuid verhoudingen, zo kan men zich de vraag stellen of niet tegelijkertijd ook vakbeweging, boerenorganisaties, werkgeversorganisaties, gezondheidsorganisaties en onderwijsinstellingen in Nederland een veel grotere rol zouden kunnen of moeten spelen; al dan niet in samenwerking met de 'traditionele' medefinancieringsorganisaties.

Het doordenken van oorzaak en betekenis van de scheiding bilateraal – multilateraal zet ook deze scheidslijn onder druk. In de jaren negentig is een sterke beweging op gang gekomen voor ontbinding van de bilaterale hulp en het daaraan gepaard gaand opleggen aan regeringen van ontvangende landen van aan donoren gebonden verantwoordings-, evaluatie- en boekhoudsystemen. De binding was een van de belangrijkste motieven om separaat hulp te blijven geven naast de kanalisering via internationale instellingen. Als dat belang minder sterk wordt, dan kan ook de vraag gesteld worden waarom geen nieuwe vormen van grensoverschrijding ontstaan tussen multilaterale en bilaterale assistentie. De tweedeling in de hulpvormen lijkt zijn langste tijd gehad te hebben.

Alvorens deze paragraaf over kanaalkeuzes af te sluiten, moet nog opgemerkt worden dat binnen het multilaterale kanaal zich in de afgelopen jaren een zeer aanzienlijke verschuiving heeft voorgedaan ten gunste van de Bretton Woods instellingen, vooral richting Wereldbank. In de activiteiten van de Wereldbank verschuift de vroegere focus van puur financiële dienstverlening en kredietverlening voor infrastructurele werken, steeds meer naar sociale programma's. Daarmee is een belangrijke bestaansreden voor diverse VN-organisaties aan het verdwijnen. Dit is des te meer het geval als we kijken naar de groeiende overtuiging van de internationale gemeenschap, dat de Bretton Woods instellingen effectiever kunnen werken dan de meeste VN-instituten. Het klassieke patroon van eenderde van de hulp naar het bilaterale kanaal, de andere eenderde naar het multilaterale en de laatste eenderde naar

een verzamelbak van institutionele hulp, ngo-hulp en bedrijfslevenondersteuning, heeft daarmee ook zijn langste tijd gehad.

De donorcoördinatie

Decennia lang was de wereld van de bilaterale donoren verdeeld tussen twee groepen van landen. Aan de ene kant was er een tiental landen die het besluit van de Verenigde Naties (in 1960) om 0,7 procent van het BNP voor ontwikkelingshulp op te brengen serieus namen en ook met elkaar nadachten over vernieuwing. Daartegenover stond de groep van rijke landen die daar niet toe bereid waren en zo nu en dan financiering opbrachten voor exportprojecten of directe politieke belangenbehartiging. In het decennium na 1989 zijn op dit terrein dramatische veranderingen opgetreden. De vroeger zogenoemde *likeminded*-groep (de Scandinavische landen, de Bondsrepubliek Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Canada, Australië en Nederland) treedt steeds minder als zodanig op en is niet meer *likeminded*. Dat betekent dat het relatieve gewicht van de *likeminded* groep zeer sterk verminderd is, terwijl er ook andere donoren zijn opgekomen zoals Japan en de Europese Unie. In de laatste jaren is nog wel geprobeerd om via de Utsteingroep (vier vrouwelijke ministers van respectievelijk Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland) iets van het *likeminded* recept te doen herleven en dat verdient waardering, maar het is de vraag of dit initiatief kan beklijven.

Is het *likeminded*-concept niet meer van vitale betekenis, des te verwonderlijker is het dat een ander voor de hand liggende vorm van donorcoördinatie zo slecht van de grond komt. Europa is op dit moment verreweg de grootste donor van de wereld, in de optelsom van de afzonderlijke landen en als Europese Unie. Toch vertaalt zich dat gewicht nog maar zeer ten dele in een echt gezamenlijk optrekken naar de ontwikkelingslanden toe of in de multilaterale organisaties.

Daartegenover staat dat er – zeker in de laatste vijf jaar – in de hoofdsteden van de zogenaamde ontvangende landen een sterkere coördinatie tot stand is gekomen. Het oude concept waarbij telkens een van de grote donoren de leiding neemt bij de donorcoördinatie, verandert geleidelijk aan. In sommige landen lijkt het vervangen te worden door de enig juiste formule, namelijk dat het ontvangende land zelf de coördinatie ter hand neemt.

De organisatie van de hulpverlening

Nederland heeft in het begin van de jaren zestig gekozen voor een organisatie van de hulpverlening die sedertdien niet fundamenteel veranderd is. Deze organisatievorm wijkt af van wat in vrijwel alle andere landen met omvangrijke hulpbudgetten gebruikelijk is. Wij hebben niet gekozen voor een apart ministerie, noch voor een aparte dienst, maar hebben van meet af aan de hulp geïntegreerd in het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat was ook een reflectie van de toenmalige administratie, die hulp niet zozeer zag als een autonoom instrument van armoedebestrijding, maar als functioneel voor het Nederlandse streven om een stevig multilateraal systeem op te bouwen. Ook toen de budgetten van enkele tientallen miljoenen guldens uitgroeiden tot miljardenhoogte heeft men dit systeem niet willen aanpassen. Duitsland heeft én een apart ministerie én twee aparte agentschappen (*agencies*). De Scandinavische en andere *likeminded* landen hebben aparte agentschappen met min of meer bijzondere bevoegdheden.

Dat wil niet zeggen dat er in Nederland geen veranderingen zijn opgetreden in het concept van integratie van de hulp binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In

1965 werd er een apart Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) gevormd binnen het ministerie. In de tweede helft van de jaren tachtig werd het model van sectorspecialisten geïntroduceerd, waarmee een serieuze poging werd gedaan om externe deskundigheid te verbinden met de uit diplomaten bestaande diensten. Langzamerhand leidde deze beweging tot een zekere professionalisering binnen het DGIS-apparaat, die het ook mogelijk zou moeten maken om echte ontwikkelingsdiplomaten te rekruteren en op te leiden. Het eerste paarse kabinet (1994-1998) heeft met deze trend gebroken door de zogenaamde herijkingsoperatie¹. Minister Pronk heeft in die jaren zeer sterk ingezet op de delegatie van taken naar de posten en een doorbreking van de scheidslijnen tussen DGIS en de andere Directoraten-Generaal van het ministerie. Men sprak in dit verband van 'ontschotting'. Diverse specifiek ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking opgebouwde instrumenten, zoals de afdeling voor beleidsvoorbereiding en de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, werden daarbij opgeheven. Meer dan dertig jaar had deze Adviesraad als een denktank gefunctioneerd ter versterking van het beleid, maar speelde zij ook een heel belangrijke rol bij het versterken van het draagvlak voor ontwikkelingshulp in de Nederlandse samenleving.

Intussen kruipt het bloed waar het niet gaan kan. Er worden weer, min of meer verdekt, aparte beleidsafdelingen voor ontwikkelingssamenwerking opgezet en opnieuw is aan de orde hoe de eigenstandigheid van ontwikkelingssamenwerking gecombineerd kan worden met de totaliteit van de behartiging van ons buitenlands beleid. De tijd lijkt gekomen om de vele argumenten die pleiten tégen de oprichting van een apart agentschap voor ontwikkelingssamenwerking, zoals dat in diverse andere belangrijke donorlanden bestaat, nog eens kritisch te bezien en te plaatsen naast een aantal vragen die klemmend zijn en op korte termijn dienen te worden opgelost:

- Hoe wordt professionaliteit gegarandeerd, die in ieder geval geboden is voor het complexe bestedingsvraagstuk van een 15 miljard euro in vier jaren tijd?
- Hoe kan continuïteit verzekerd worden in een omgeving die bepaald wordt door een steeds doorgaande mutatieperiode van diplomaten van gemiddeld drie à vier jaar?
- Hoe kan de kwantitatief leidende positie van Nederland gecombineerd worden met een kwalitatieve versterking?

Is het echt nodig om in een tijdperk van ICT zulke dure uitplaatsingen van Nederlanders naar posten te plegen om daar allerhande uitvoerende taken te vervullen?

Wie geen vreemde is in Jeruzalem weet dat vrijwel niemand tevreden is met de compromisformule die het resultaat is van de zogenoemde ontschottingsoperatie van midden jaren negentig.

De coherentie van het beleid

De constatering dat hulp maar één aspect is van onze relatie met landen in achterstand, is in de afgelopen veertig jaar een constante geweest in het debat over ontwikkelingssamenwerking. De keuze in het Kabinet Cals in 1965 om het staatssecretariaat voor ontwikkelingshulp te vervangen door een ministerschap voor ontwikkelingssamenwerking werd gemaakt op grond van de overweging dat de totaliteit van het Nederlandse overheidsbeleid mede geïnspireerd diende te worden door de belangen van die landen. In de jaren negentig werd het steeds duidelijker dat de belangen van ontwikkelingslanden in ernstige mate geschaad worden door bewuste of

¹ Het zou juist zijn om dit de tweede herijkingsoperatie te noemen, daar onder minister Schoo in 1984 ook sprake is geweest van een intussen vergeten herijking.

ondoordachte beleidskeuzes van de rijke landen. Dat niet alleen: de effecten van de hulpverlening worden door deze keuzes dikwijls volledig tenietgedaan. Ook is het besef gegroeid dat er een interdependentie is van de belangen van de rijke en arme landen, die alleen in de totaliteit van een beleidsbenadering tot zijn recht komt.

Aan de kant van de ontwikkelingslanden spelen zaken als het protectionisme van de rijke landen, hun subsidies op exportproducten en niet te vergeten de stimulering van zaken als corruptie en wapenaankopen. Aan de kant van de rijke landen spelen zaken als het niet tijdig voorkomen van conflicten, het niet beheersen van de stroom van vluchtelingen en asielzoekers en, meer recentelijk, de overloop van besmettelijke ziektes. Maar het allerbelangrijkste is na 11 september 2001 het veiligheidsvraagstuk geworden en de veel bediscussieerde relatie tussen armoede en terrorisme.

Het ontwikkelingsdebat is ongeveer begonnen met de aanklacht tegen de productie van suikerbieten in Europa. Het is goed dat de mechanismen die een faire kans voor ontwikkelingslanden belemmeren worden blootgelegd. Tezelfdertijd is een constante in deze veertig jaar het ongenueanceerd aan de orde stellen van dit soort praktijken. Niet iedere protectie is verkeerd; niet iedere vorm van voedselhulp verstoort lokale productie; niet iedere quoterings moet worden afgekeurd. Het curieuze is dat zich soms onverwachte coalities vormen: linkse actiegroepen die zich met vakbeweging en milieuorganisaties verzetten tegen de vrijhandel; mensenrechtenorganisaties, die door het radicaal bestrijden van *iedere* vorm van kinderarbeid of in hun promotie van westerse werkomstandigheden, bijdragen aan arbeidsuitstoot en economische ontwrichting in ontwikkelingslanden.

Er zijn voor de afgelopen decennia zeker wel positieve ontwikkelingen te melden. De Europese Unie is de grootste importeur van landbouwproducten uit ontwikkelingslanden en zij heeft in verschillende verdragen een bijdrage geleverd aan de bevordering van de import van andere producten uit ontwikkelingslanden. In het Nafta-akkoord hebben de Verenigde Staten een duidelijke bijdrage geleverd aan het economische herstel van zelfs een groter deel van Latijns Amerika dan Mexico. In Doha werden tijdens de jaarvergadering van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) van 2001 de belangen van de ontwikkelingslanden in een nieuw wereldhandelssysteem meegenomen.

Desondanks is er intussen nog steeds onvoldoende besef van die interdependentie en van die noodzaak om door middel van maatregelen nú ernstige deviaties in de toekomst te voorkomen. Alleen het scheppen van werkgelegenheid in landen waar hoge werkeloosheid samengaat met een behoorlijke scholingsgraad, kan de trek naar rijke landen, legaal of illegaal, beperken. Alleen een beperking van octrooi- en patentrechten kan het aantal dodelijke slachtoffers van besmettelijke ziekten beperken en daarmee ook de verspreidingskans ervan naar de westerse wereld. Alleen een verbod op wapenexport of controle op de invoer van illegale diamanten kan voorkomen dat burgeroorlogen in de landen van het Zuiden onherstelbaar leed veroorzaken en stromen van miljoenen vluchtelingen op gang brengen.

Wat in veertig jaar niet is veranderd is dat echte beslissende doorbraken nog steeds niet tot stand zijn gekomen. Integendeel: het nieuwe landbouwbeleid van de Verenigde Staten dreigt de groeiende consensus over de afschaffing van exportsubsidies weer op zijn kop te zetten. De wapenexport vanuit vooral ex-communistische landen is groter dan ooit. In plaats van gewone invoerbelemmeringen hebben overwegingen van voedselveiligheid en milieubescherming de toegang van veel producten uit ontwikkelingslanden in de westerse landen steeds moeilijker gemaakt.

Het goede nieuws

Het voorgaande geeft de indruk dat er in de afgelopen vier decennia van ontwikkelingshulp en ontwikkelingsdebat er eigenlijk niets is opgelost en dat de armoede onverminderd heerst. Dat beeld leidt tot de gevolgtrekking dat hulp niet helpt en is het dikwijls onvermoede bijproduct van acties en oproepen tot hernieuwde solidariteit. Houdt het dan nooit op? Het tegendeel is het geval. Wie naar de publicaties uit het midden van de jaren zestig kijkt en die legt naast de huidige wereldsituatie, ziet een aantal positieve ontwikkelingen.

Daar is op de eerste plaats de constatering dat hulp vaak wél helpt. Gunnar Myrdal voorspelde in het midden van de jaren zestig het grote sterven rond 2000 voor belangrijke delen van Azië. Wij zien nu dat belangrijke delen van Azië indrukwekkende groeicijfers hebben. In grote delen van Latijns Amerika is, ondanks incidentele terugvallen, de armoede met succes bestreden. Anderhalf miljard mensen hebben zich in de afgelopen twintig jaar wereldwijd aan diepere vormen van die armoede weten te onttrekken: levensverwachting en scholingsgraad zijn substantieel gestegen. En als iets daarvan een indicator is, is het de onverwacht snelle afname van de bevolkingsgroei, tot in een mate dat sommige ontwikkelingslanden zich nu zorgen moeten maken over hun te snelle vergrijzing. De wereldkaart van de armoede is in de afgelopen decennia substantieel veranderd. Deze verbeteringen zijn niet alleen de verdienste van de ontwikkelingshulp, maar die heeft daarbij wel een rol gespeeld.

Wat we in de afgelopen jaren ook hebben gezien is een dramatische afname van de bewapeningskosten wereldwijd. Hoewel de wapenexporten uit ex-communistische landen naar een aantal ontwikkelingslanden zijn toegenomen, kan wereldwijd en ook in de totaliteit van ontwikkelingslanden gesproken worden over een sterke afname van de defensie (of oorlogs) uitgaven. Helaas is niet de verwachting van de pacifisten uitgekomen die in de jaren zestig en zeventig steeds zeiden dat uitgaven voor bewapening omgezet moesten worden in de ploegscharen van de ontwikkelingshulp, want het vredesdividend heeft vrijwel nergens geleid tot verhoging van de solidariteitsbijdrage. Maar dat neemt niet weg dat zelden in de menselijke geschiedenis in zo korte tijd zoveel bespaard kon worden op oorlogstuig.

De derde factor van ingrijpende verandering en onomkeerbaarheid is de opkomst van de mondiale *civil society* en de doorbraak van mondiale bewustwording inzake mensenrechten, gendergelijkheid en zorg voor het milieu. Die combinatie van wereldbewustzijn en nieuwe mogelijkheden van wereldwijde communicatie kan gezien worden als een van de meest positieve ontwikkelingen in de menselijke geschiedenis. Geen staatshoofd kan nog langer ongestraft op internationale conferenties mooie woorden spreken om ze bij thuiskomst te vergeten of in de praktijk precies het omgekeerde te doen. Bewegingen die ontstaan zijn vanaf de VN Conferentie over Milieu en Ontwikkeling (UNCED) in Rio de Janeiro in 1992, kunnen een aanknopingspunt vormen voor een echte humaniseringsagenda van het globaliseringsproces.

Een andere opzienbarende ontwikkeling is de zeer snel gegroeide belangstelling van bedrijfsleven en kapitaalverschaffers in het economisch potentieel van de ontwikkelingslanden. Waar de officiële ontwikkelingshulp is blijven steken op minder dan vijftig miljard dollar per jaar, zijn de commerciële investeringen gegroeid tot een aanzienlijk veelvoud daarvan. Hoewel ook geconstateerd moet worden dat de investeringsstroom zich beperkt tot een klein aantal ontwikkelingslanden, is toch in het algemeen gesproken de balans in termen van welvaarts groei en werkgelegenheidschepping voor de totaliteit van de ontwikkelingslanden positief. Vooral in Latijns Amerika zien we dat investeringen in het ene land ook weer gunstige

effecten kunnen hebben op werkgelegenheid en toeleveranties uit andere landen, ook al zijn die geen directe begunstigden van die investeringen.

Een zegening is ook zeer duidelijk de ontideologisering en de professionalisering van het debat omtrent oorzaken en remedies bij onderontwikkeling. Sommigen constateren dat het debat over internationale samenwerking dood is, maar men kan ook zeggen dat het volwassen is geworden. Wie zich de heftigheid herinnert waarmee deze debatten vijftientig jaar geleden werden gevoerd, de slogans en de simplificaties, zal vooral blij zijn dat nu zaken aan de orde kunnen komen als de effectiviteit van de hulp, de noodzaak van coherentie van beleid en de relatie globalisering-onderontwikkeling. Het is winst, althans in deze ogen, dat de concentratie op de schuldvraag ingewisseld wordt voor een inzet op de veranderingsvraag. Dat is nodig omdat intussen bij alles wat gewonnen is er toch nog anderhalf miljard mensen onder de armoedegrens leven, omdat de startkansen van grote delen van de wereldbevolking ongelijk zijn gebleven of zelfs geworden en omdat zich een nieuw machtsvacuüm voordoet, nu op wereldniveau. De realiteit van de globalisering zoals wij die iedere dag kunnen meemaken is een werkelijkheid van chaos, onvoorspelbaarheid en het recht van de sterkste. En daarom is het zo, dat de solidariteit geen aflopende zaak mag zijn, maar dat er een duidelijk nieuw hoofdstuk geschreven moet worden, of beter gezegd een nieuwe behuizing gevonden moet worden voor de internationale samenwerking in de 21ste eeuw. In het vervolg van deze bijdrage zal ik hiervoor een aantal voorstellen aandragen.

Een blik naar de toekomst

Nieuwe motieven en draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking

Een eerste punt dat van belang is voor de toekomst van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking is dat er een nieuwe coalitie opgebouwd moet worden, die ook in de 21ste eeuw een stevige brug vormt voor het draagvlak ervan. Een brug met sterke hangdraden en trekkabels om het niveau van de internationale solidariteit op peil te houden. Een nieuwe coalitie van belangenloosheid én belangen.

Allereerst kan dan gedacht worden aan de postmodernistische onderstroom van humaniteit en toekomstgerichtheid. In deze onderstroom zien we belangrijke mensenrechtengroepen, maar ook groepen meelevende christenen en de erfgenamen van het sociaal-democratisch internationalisme. Die onderstroom wordt versterkt door de zo geweldig toegenomen communicatiemogelijkheden. Niet alleen is er nu veel meer contact en informatie-uitwisseling via de media en het internet, ook de sterk toegenomen persoonlijke kennismakingsmogelijkheden door reizen dragen hieraan bij.

Daarnaast zien we twee groepen die geïnspireerd zijn door de globaliseringstrends. De ene groep komt vanuit meer negatieve overwegingen tot de conclusie dat de globalisering een keuze moet inhouden voor een rechtvaardiger wereld op straffe van een bedreiging van de eigen welvaart en stabiliteit. De tweede groep benadert de globalisering meer positief: juist die globalisering biedt een unieke kans om de armoede ook wereldwijd aan te pakken.

Een volgende groep in die grote coalitie is de milieubeweging. Het doorzettende besef, dat welvaart en milieu niet elkaars concurrenten zijn maar dat juist armoede de grootste bedreiging van milieu en natuur is. Recentelijk heeft zich nog een nieuw element gepresenteerd voor die coalitie: degenen die inzien dat een beperking van de instroom van asielzoekers en migranten alleen mogelijk is door in de landen van herkomst echte perspectieven van groei en werkgelegenheid te scheppen.

Sedert 11 september is er een nieuwe actualiteit van de stelling *development is security*. Zoals het Marshallplan ooit een belangrijk instrument was in de strijd tegen het communisme - door het opkrikken van de welvaart van Europa - zo is nu, in sommige kringen althans, herontdekt dat een geestelijk klimaat van frustratie en een economische situatie van machteloosheid gecombineerd met armoede, ideale thuishavens en vluchthavens scheppen voor terroristen en terroristische activiteiten.

Tot slot is er op veel gebieden een nieuwe verstrengeling van economische belangen. Producties worden uitbesteed en nieuwe markten zijn geschapen, ook van kapitaalgoederen. Als in de discussies over de ontwikkeling van de economie na 11 september het consumentenvertrouwen in de Verenigde Staten van een tweehonderd miljoen mensen centraal staat, wat zou het kunnen betekenen als twee miljard mensen in de wereld wat meer koopkracht zouden krijgen?

Het zijn deze groepen die mobiliseerbaar zijn voor een telkens te bevechten nieuwe coalitie, die een mandaat verstrekt voor een royaal toekomstgericht beleid van internationale samenwerking. Dat mandaat betreft dan in de komende jaren zowel een onverminderde hulpstroom als het bieden van toegang van producten en diensten uit de betrokken landen. Dat geldt dus in de directe sfeer van vermindering van tarifaire en niet-tarifaire belemmeringen, maar het geldt ook voor het stimuleren van investeringen die weer werkgelegenheid en deviezen kunnen genereren.

De nieuwe coalitie van al die hierboven genoemde groepen, zou een enigszins gewijzigd mandaat moeten creëren voor de internationale solidariteit. Behalve dat het veel sterker gericht zou moeten zijn op coherentie van het ontwikkelingshulpbeleid, moet die nieuwe coalitie zich ook op een andere oriëntering richten. Er is een veel sterkere inzet nodig op de mondiale opbouw, dat wil zeggen het versterken van de zogenoemde *global good governance*. Met andere woorden: de realiteit van de globalisering accepteren, maar haar plaatsen in een raamwerk van recht, rechtvaardigheid, participatie en toekomstgerichtheid. Ontwikkeling wordt in die visie mondiale opbouw. Het concept dat door Inge Kaul (1999) is ontwikkeld over *global public goods*, zou hierbij een belangrijk handvat kunnen vormen in de komende decennia. Iedere burger in de wereld heeft recht op zaken als basisonderwijs, basisgezondheidszorg, drinkwater etc. Dit zijn niet de goederen die een gedeelte van de wereldbevolking voor zich kan reserveren als een bepaald soort privilege.

Een nieuwe basisveronderstelling voor modellen van armoedebestrijding en ontwikkeling

Eerder in deze bijdrage is gesteld dat het sociaal-democratische planmodel ruim vier decennia lang de bepalende basisveronderstelling is geweest voor de bilaterale en de VN-hulp. Leidende gedachte hiervan is dat je met hulp vanuit het buitenland een samenleving kunt veranderen. Als we de successen en mislukkingen van die benadering wegen, dan lijkt het in ieder geval een grote fout te zijn om dit model *lock, stock and barrel* te vervangen door het Angelsaksische vrije marktmodel. Er zijn eenvoudigweg – dat moet de les van de bijna halve eeuw ontwikkelingssamenwerking zijn – geen modellen die wereldwijde gelding hebben. De veelkleurigheid van de wereldkaart van de armoede vraagt iets anders, namelijk pluriformiteit. Wat binnen het ene land wel werkt doet het, althans in belangrijke elementen, niet in het andere land. En derhalve wordt hier gepleit voor een model van, of beter gezegd een benadering ten gunste van *authentieke zelfontwikkeling*. Authentiek in dubbel opzicht.

Ten eerste betekent het een maximale mobilisatie van de eigen krachten voor nationale ontwikkeling. Dat betekent in feite dat er andere oplossingen moeten zijn dan de uitstoot en marginalisatie, die dikwijls hand in hand gaan met het volledig vrije

marktmodel. Dit betekent geen pleidooi voor het basisme, met haar afwijzing van de interactie tussen het *grassroot*-niveau en het meso- en macro niveau van de economie. Ook wordt hier niet gepleit voor een strak centraal planningsmodel, waarvan ook de grote tekortkomingen inmiddels algemeen gebleken zijn. Het tweede element van authenticiteit is het maatwerk. Volkeren behoren zelf te beslissen over de wenselijke maat. Zij moeten niet alleen *ownership* hebben over de eigen projecten en programma's, maar ook over een eigenstandig sociaal-economisch ontwikkelingsbeleid.

Bij dit model van authentieke zelfontwikkeling hoort, wat de donoren betreft, een *partnership* strategie. Deze strategie verleent als het ware de hulp op contractuele basis. Een regering van een ontwikkelingsland vraagt steun voor beleidsvoornemens in de vorm van te bereiken doelstellingen en niet voor projecten. Op grond daarvan krijgt zij gedurende een aantal jaren steun van de internationale gemeenschap. Daarnaast biedt die internationale gemeenschap randfaciliteiten om het bedrijfsleven te stimuleren tot grotere investeringen, vanuit lokaal en vanuit internationaal ondernemerschap, en kent zij royale faciliteiten toe aan ook weer de authentieke *civil society*.

Het model van authentieke zelfontwikkeling behelst ook een mobilisatiestrategie. Het gaat erom dat de samenlevingen van de betrokken landen in staat worden gesteld om bij de ontwikkeling van hun modellen kennis te nemen van successen en mislukkingen elders. Het impliceert veel meer een Zuid-Zuid uitwisseling dan een benadering vanuit de hoofdkwartieren van de multilaterale organisaties. Belangrijk is dat nationale ontwikkelingsdebatten gevoerd worden op grond van vergelijkende kennis en met de openheid om de echt vernieuwende krachten in de samenleving, gouvernementeel of niet, aan bod te laten komen. Het is duidelijk dat hiermee een grote wissel getrokken wordt op de inventiviteit en de moed van de politieke actoren. En derhalve hoort ook in zo'n model een duidelijke versterking van de democratische structuren, inclusief de politieke partijen. Voor en na blijft de kwaliteit van gouvernementele voorzieningen een essentiële voorwaarde en is er een gerichte strategie nodig voor versterking van essentiële gouvernementele voorzieningen.

Deze mobilisatiestrategie zal vooral gericht zijn op landen, die zich al kwalificeren in termen van *good governance*. Een ernstige tekortkoming van het beleid van minister Herfkens was dat zij geen coherente benadering heeft weten te ontwikkelen voor die landen die niet aan dat criterium voldoen.

In aanvulling op de mobilisatiestrategie is een reddingsboei-benadering nodig. Dat kan zijn in de vorm van humanitaire hulp in noodsituaties, conflictpreventie, wederopbouw; vluchtelingenopvang of dialoog over de terugkeer; aanpak van milieudegradatie. Het is noodzakelijk dat humanitaire hulp en wederopbouw hulp een plaats krijgen in een meerjarige strategie, waardoor in een samenleving die actoren – en die zijn er altijd – versterkt worden die de basis kunnen gaan vormen voor een benadering van mobilisering. Reddingsboei-benadering en toenaderingsbeleid voor die landen die zich nog niet kwalificeren voor het *good governance-criterium*.

Tot slot is er voor en na behoefte aan een duidelijke kwaliteitsstrategie. Het gaat in zoveel ontwikkelingslanden om het tekort aan hoogwaardig leiderschap, ook moreel; om een op de specifieke problematiek van landen gericht technologiebeleid; om toegang tot zeer hoogwaardige universitaire opleiding en samenwerkingsvormen. Ook al zal verderop gepleit worden voor een sterkere multilateralisering van de hulp, zij het onder zeer strikte condities, toch ligt hier een zeer belangrijke taak voor de Nederlandse universiteiten en instituten. Het systematische wantrouwen van bij de ontwikkelingssamenwerking betrokken politici en ambtenaren ten aanzien van het bedrijfsleven en universiteiten en opleidingsinstituten, dient omgebouwd te worden in

een constructieve en creatieve relatie. In *partnership* van universiteiten en *centers of excellence* met collega-instellingen overzee kan ontzettend veel gewonnen worden.

Vernieuwingen in de kanaalkeuze: van bilateraal naar multilateraal

Bilaterale-multilaterale mengvormen

De vraag moet gesteld worden wat de toekomst is van de bilaterale hulpverlening indien zo zwaar wordt ingezet op *ownership*, een dominante positie bij de hulpontvangst door het recipiërende land en de oude ontbinding van de hulp. Dat zou logischerwijze kunnen leiden tot een veel verdergaande multilateralisering van de hulp, dat wil zeggen geleiding via de kanalen van de Wereldbank, de andere Bretton Woods instellingen en de gespecialiseerde organen van de Verenigde Naties. De bezwaren tegen zo'n proces zijn duidelijk: verdere vervreemding van de hulp van de eigen achterban in donorlanden, een soms overmatige invloed van landen die zelf betrekkelijk weinig hulp geven, een accentuering van de (vrije) markteconomie als *Leitmotiv* en een overmaat aan kosten van de intermediaire ontwikkelingsbureaucratieën. Het is de vraag of het alles bij het oude laten dan het juiste antwoord is. Er is een pleidooi te houden voor een omgekeerd proces: als wij ervan overtuigd zijn dat het niet logisch is om de hulp te versnipperen over vele tientallen donoren, bekeken vanuit de ontvangende landen, dan zouden de donorlanden ook kunnen gaan werken aan de verdere verbetering van het multilaterale systeem. Basisvoorwaarden hiervoor zijn de pluriformering van ontwikkelingsmodellen en een gedecentraliseerde benadering, zodat de ontvangende landen een veel sterkere eigen keuzevrijheid hebben.

Aan Nederlandse kant zou aan het begin van bijvoorbeeld iedere vier jaar een kaderakkoord kunnen worden afgesloten met de voor de hand liggende multilaterale instanties over filosofie, te bereiken doelstellingen, cultuur en kosten van opereren. Het zou een bijzondere uitdaging zijn voor de minister en het eigen apparaat om waar mogelijk een intensieve onderhandelingsronde te hebben die leidt tot een contractuele basis van samenwerking. Wij zijn per slot van rekening een grote mogendheid op het gebied van de ontwikkelingshulp. Wie ziet welke voorwaarden bijvoorbeeld de Verenigde Staten stellen aan hun betrekkelijk beperkte hulp aan dezelfde multilaterale instanties, kan zich voorstellen dat ook wij een mengvorm creëren van bilaterale en multilaterale hulp, die ver boven het afzonderlijk project of programma uitstijgt, maar die een institutioneel karakter heeft. Uiteraard is het daarbij zeer zinvol als zoveel mogelijk gelijkgezinde landen samen met elkaar optreden. Een van de elementen van zo'n institutionele samenwerking zou kunnen zijn dat op die terreinen waar Nederland het sterkst is, het ook een faire kans krijgt om in de *tender-* en samenwerkingprocedures werkelijk aan bod te komen, niet alleen ten laste van het eigen budget, maar in het algemeen. Voor het bedrijfsleven, consultantbureaus en wetenschappelijke instituten zou aldus ook een mogelijkheid geboden worden om een werkgebied te openen wat veel groter is dan nu.

Het 'klassieke' multilaterale kanaal

Onverlet de nieuwe vormen van bilaterale-multilaterale samenwerking, zoals hierboven beschreven, dienen er duidelijke aanpassingen te komen in het multilaterale systeem als zodanig. Enkele voorbeelden:

- Het IMF zou zich weer moeten concentreren op zijn eigenlijke taken en verre moeten blijven van ondersteuningsacties;

- De Wereldbank kan aangevuurd worden om door te gaan op de onder Wolfensohn ingezette weg, maar dient wel te komen tot een pluriformering van haar modellen, waardoor ook het Europese sociale marktmodel meer kansen krijgt. De Bank dient nog veel meer de hoofdkwartierbenadering in te wisselen voor het zogenoemde subsidiariteitsbeginsel en dient de specialisatie die in andere multilaterale organen, zoals de ILO en UNICEF, is opgebouwd volledig te respecteren;
- Er moet meer klaarheid komen over de rol van de gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties. Vooral de vraag naar de kwaliteit en de identiteit van het UNDP staat hier centraal. Geleidelijk aan heeft de Wereldbank sedert het aantreden van McNamara heel veel taken die tot de doelstelling van andere organisaties behoorden overgenomen. Dat is een ontwikkeling die niet negatief is, maar zij laat wel de VN-familie met een identiteitsprobleem achter;
- Tot slot dient geconcentreerd aandacht besteed te worden aan de 'Europeanisering' van de multilaterale organisaties. Het is nog steeds zo dat de zo sterk achterblijvende rol van de Verenigde Staten in de financiering van de ontwikkelingssamenwerking nauwelijks vertaling heeft gekregen in een grotere rol van de nieuwe bankiers, op de eerste plaats Europa. Dat is niet alleen een kwestie van macht, maar het is ook een kwestie van perceptie en visie. Als Europa in de komende jaren haar externe identiteit wil invullen en daarvoor draagvlak wil hebben, dan zal de relatie Europa – multilaterale organisaties, in visie, personele invulling en bestedingen, ook anders ingevuld dienen te worden.

Een nieuwe relatie met het bedrijfsleven

De relatie met het bedrijfsleven is aan een fundamentele herziening toe. De Berlijnse muur tussen ontwikkelingssamenwerking en ondernemend Nederland dient onmiddellijk geslecht te worden. Dat antagonisme dient omgekeerd te worden in een constructief *partnership*. Dat betekent allereerst van de zijde van het bedrijfsleven het accepteren van een opdracht en een agenda. De concentratie op gemakkelijke goederenleveranties en *consultancies* zal moeten worden omgezet in een intentie voor een programma van langjarige, eigen risico's vragende investeringen en engagementen.

Om dit mogelijk te maken, is een soort nieuw akkoord van Wassenaar nodig, zoals dat in 1982 werd gesloten. In dat akkoord accepteerde het bedrijfsleven een duidelijke inspanningsverplichting en op sommige aspecten zelfs meer dan dat, waartegenover ook extra verplichtingen van de andere twee partijen (overheid en vakbonden) stonden. Net als toen is nu een akkoord gewenst, waarin het bedrijfsleven opnieuw een creatieve rol accepteert, nu toegespitst op investeringen in en afname van producten uit ontwikkelingslanden. Daartegenover kan dan van de overheid gevraagd worden dat zij een drastische sanering aanbrengt in de grote diversiteit aan hulpprogramma's (vooral programmaatjes) en loketten (vooral loketjes) en dat zij medewerking verleent aan een overlegforum van niet-gouvernementele organisaties (ngo's), bedrijfsleven en Nederlandse overheid. Bij een veranderende instelling van het bedrijfsleven mag van de overheid maximale creativiteit gevraagd worden voor een voorwaarden scheppend beleid, dat er oog voor heeft dat de overdracht van kapitaalmarktmiddelen in de afgelopen decennia de levenslijn vormde voor een aantal ontwikkelingslanden. Daar past uiteraard de erkenning bij dat niet armoedebestrijding maar winst en rendement het motief van het bedrijfsleven is. Overheid, bedrijfsleven en ngo's dienen in overleg te definiëren wat het overlappend terrein is van de bij de eigen doelstelling horende cirkels.

Het particuliere kanaal

Dan is er tot slot nog de vraag hoe in de komende jaren omgegaan moet worden met dat andere belangrijke kanaal, dat van de particuliere, niet-commerciële organisaties.

Onder minister Herfkens is er absoluut en relatief een veel grotere stroom via dit kanaal geleid. Ook zijn de condities en de samenwerkingsvormen ten principale onder de loep genomen. Opnieuw majeure veranderingen aanbrengen zou geen recht doen aan de grote inspanningen die tot deze nieuwe samenwerkingsvormen hebben geleid. Maar er zijn wel een aantal punten van aandacht en soms zorg, die hieronder kort besproken worden.

Daar is op de allereerste plaats de problematiek van het eigenaarschap van vooral de grote Medefinancieringsorganisaties (MFOS). De Medefinancieringsorganisaties hebben de opdracht om te werken in een tripolaire relatie. Zij zijn – en beroepen zich daar terecht op – primair verantwoording verschuldigd aan particuliere organisaties overzee. Dat is de ene pool. Dan zijn zij verantwoording verschuldigd aan de geldgever, de Nederlandse overheid en daarachter de Nederlandse politiek. Dat is de tweede pool. Maar het dienen ook instellingen te zijn van ‘de Nederlandse samenleving’. Of dat nu de protestants-christelijke kerken zijn, de rooms-katholieke geloofsgemeenschap of de achterban van NOVIB en HIVOS. In alle gevallen hebben zij ook een verantwoordelijkheid ten aanzien van die achterban. De relatie met die derde pool lijkt in de afgelopen jaren wel eens geërodeerd te zijn en dan dreigt het gevaar van een vervanging van die pool door een andere, namelijk zichzelf. Dan worden het ontwikkelingsbureaucratieën die niet meer geworteld zijn in de Nederlandse samenleving en te weinig aandacht aan de identiteitsdimensie besteden.

Een ander punt van aandacht betreft de categorie ontwikkelingshulporganisaties die niet tot het reguliere ‘grote’ Medefinancieringsprogramma behoren. Het gaat hier om gemeentes, vakbewegingen, boerenorganisaties etcetera. Het voordeel van deze organisaties is het vermaatschappelijkingsaspect aan de Nederlandse kant, zij vullen een gat wat de gewone Medefinancieringsorganisaties enigszins laten liggen. Aan de andere kant hebben deze ontwikkelingsorganisaties de zwakte dat zij erg georiënteerd zijn op aanbodsturing en in professionaliteit nogal eens tekortschieten. Die professionaliteit betreft dan zowel de landenkennis als alle vakkennis die nodig is bij projectfinanciering.

Het derde punt dat ik hier naar voren wil brengen is de noodzaak van de versterking van de internationale samenwerking van de particuliere organisaties. Sommige van deze organisaties maken deel uit van min of meer krachtige internationale verbanden, maar deze zouden verder versterkt kunnen worden. Immers dezelfde overwegingen die gelden voor een zekere mate van multilateralisering van de bilaterale hulp gaan ook op voor de particuliere organisaties. Sterker nog: voor en na is een belangrijk motief van het gescheiden optreden van de Medefinancieringsorganisaties en van de andere particuliere ontwikkelingshulporganisaties gelegen in de kracht van hun federale of confederale samenwerking in internationaal verband.

De nu in gang zijnde ombouw van het zogenoemde PSO-programma (Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden) tot een toerustingsprogramma voor *human resources* moet worden voortgezet. Het PUM-programma (Programma Uitzending Managers) dat zich nu beperkt tot het bedrijfsleven, zou uitgebreid moeten worden tot de gouvernementele en de niet-commerciële sfeer.

Als laatste punt wil ik hier naar voren brengen dat het van het grootste belang is dat er een brug wordt geslagen tussen de wereld van de niet-gouvernementele organisaties (NGOs) en de academische wereld. Het is verrassend hoe weinig

wisselwerking er is tussen deze twee werelden. De academische wereld heeft zich traditioneel zeer sterk geconcentreerd op economische en technologische vraagstukken of op vraagstukken betreffende maatschappelijke veranderingen. De focus was daarbij heel sterk gericht op overheden. Binnen de NGO-wereld is er een distantie, zo al niet soms afkeer te bespeuren van echte grondige research, van theoretische modellen en van een systematische verwerking van evaluatieve gegevens in nieuw beleid. Voorkeur voor het intuïtieve en het ideologische is een benaderingswijze die niet meer bij de 21ste eeuw past.

Nieuwe vormen van donorcoördinatie en samenwerking

De Europese realiteit

Twaalf jaar lang hebben sociaal-democratische ministers de Europese realiteit miskend. Er moet begrip bestaan voor hun klacht dat achtergronden, motivatie en stijl van de verschillende Europese lidstaten zeer uiteenlopend zijn. Maar dat staat in de schaduw van het feit dat de Europese Unie, zowel op het terrein van de hulp als voor wat betreft het economisch belang, verreweg de machtigste speler is op de wereldbol voor het uitbannen van de armoede. Dat belang wordt nog groter bij de komende nieuwe toetreders. Het wordt zeer kritisch of wij landen zonder traditie op het gebied van de internationale samenwerking kunnen motiveren om minstens moreel internationale solidariteit tot het *acquis communautaire* te laten rekenen (inclusief de 0,7 procent). Het gaat in wezen in de komende jaren om het vormen van een echte Europese coalitie, die inzet op een eigen rol van Europa in de multilaterale organisaties, op een gemiddelde bijdrage van Europa (lidstaten en Commissie) van 0,7 procent van het BNP voor ontwikkelingssamenwerking en die een eigen filosofie ontwikkelt met betrekking tot ontwikkelingsmodellen. Die Europese coalitie dient ook in zijn strategie de Europese Investeringsbank en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling in Londen als belangrijke spelers mee te nemen.

Het antwoord op de vraag of er een wereldorde komt gebaseerd op recht en of armoede bestreden wordt in de komende vijftien jaren, zal in zeer sterke mate afhankelijk zijn van de wil en de kracht van Europa om op beide terreinen in te zetten. Binnen de Europese Commissie dient hard gewerkt te worden aan een gelijkwaardigheid van de drie pijlers van de externe Europese identiteit: het buitenlands beleid, het veiligheidsbeleid en het ontwikkelingsbeleid. In de tweede helft van de jaren vijftig werd bij het eerste begin van de Europese eenwording, het Verdrag van Rome, al gesproken over de noodzaak om eenheid tot stand te brengen, ook in dienst van arme en gedekoloniseerde landen. In de 21ste eeuw is die taak van Europa alleen nog maar meer relevant.

De relatie met de Verenigde Staten

Het is intussen goed om zich niet te laten verleiden tot puur antagonisme met de Verenigde Staten. Nu ook binnen de Bush-regering er sterke krachten zijn die een verbinding leggen tussen het veiligheidsvraagstuk en de bestrijding van armoede moet op die krachten ook worden ingezet en moet gepoogd worden om de geest van de recente ontwikkelingsconferentie van Monterrey vast te houden en te vertalen in echt substantiële engagementen.

Nieuwe rijken

De OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling van de 'rijke' landen) heeft er in de laatste jaren een aantal nieuwe leden bij gekregen. Weinigen van hen voldoen aan de in wezen ook voor hen geldende afspraak om 0,7 procent van het BNP voor armoedebestrijding ter beschikking te stellen.

Natuurlijk moeten binnen en buiten de Europese Unie bestaande en mogelijk nieuwe operationele samenwerkings- en coördinatievormen benut blijven en waar mogelijk in de *overdrive* gebracht worden, zoals dat ook op het terrein van het internationale milieubeleid zou kunnen geschieden. Maar dat sluit niet uit dat wat de komende jaren écht telt vooral de Europese samenwerking is en de invoeging van de ontwikkelingsdimensie in het Noord-Atlantisch Bondgenootschap.

Naar nieuwe vormen van coherentie

Europa speelt op het terrein van het coherentiebeleid een cruciale rol. De komende jaren zijn beslissend voor de vraag of er een werkelijk wereldwijd vrijhandelssysteem komt en of daarbij recht gedaan wordt aan de belangen van de lagelonenlanden. De aanzetten van de recente WTO conferentie in Doha lijken gefrustreerd te worden door een nieuwe opstelling van de Amerikaanse regering, zowel wat betreft de staalproductie als vooral het agrarische beleid. In een breed en actief coherentiebeleid moeten ook zaken als intellectuele eigendom, patenten en octrooibeleid worden meegenomen en moet de ontwikkelingslanden actieve steun geboden worden, zowel bij het voldoen aan de dikwijls nieuwe non-tarifaire handelsbelemmeringen als bij het actief verdedigen van hun belangen.

In Europees verband dienen de hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zodanig te zijn dat zij ruimte blijven bieden voor de huidige invoerstroom uit ontwikkelingslanden en die stroom nadrukkelijk verruimen; exportsubsidies dienen zo snel mogelijk te worden afgebouwd en vervangen door andere leefbaarheidssubsidies voor het landelijk gebied. Daarnaast dient een oplossing gevonden te worden voor het alsmear moeilijker worden van export naar de Europese markt in verband met de steeds hogere eisen die consumenten stellen aan voedselveiligheid.

Ook op andere terreinen, zoals de export van kleine wapens en van wapensystemen, dient Europa zich zeer restrictief op te stellen. Maar de ultieme toets van coherentie is gelegen in het antwoord op de vraag of een scherper asiel- en migratiebeleid gecombineerd wordt met het creëren van echte werkgelegenheidsperspectieven in de landen van herkomst van degenen die een beter bestaan in Europa zoeken.

Vernieuwingen in de organisatie en coherentie

Op het terrein van de uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking moeten in Nederland op korte termijn tamelijk ingrijpende maatregelen genomen worden. Er moet overeenstemming met de andere departementen en vooral ook met de minister van Buitenlandse Zaken bereikt worden. Voorop dient gesteld te worden dat de discussie over een zekere eigenstandigheid en professionaliteit van ontwikkelingssamenwerking niet betekent een terugkeer naar de dagen waarin er een sterke tegenstelling was tussen DGIS (Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking) en de zogenoemde DGPZ-sector (de Directoraten-Generaal Politieke Zaken). De Nederlandse belastingbetalers en vooral de armen in de wereld verdienen niet minder dan het best mogelijke instrument

voor de investering van 15 miljard euro in de komende vier jaren; de best mogelijke kennis voor het uitstippelen van een totaalbeleid dat de effecten van de hulp niet ongedaan maakt door schadelijke maatregelen op andere terreinen; en respect voor de eigenstandige doelstelling van ontwikkelingshulp. Als ooit in het verleden hulp gelden verkeerd besteed zijn geweest was het doordat zij onscrupuleus werden ingezet voor de behartiging van de Nederlandse buitenlandse politieke belangen in enge zin.

Tenslotte is er nog een andere zaak: internationale samenwerking dien je te verrichten met hoofd en hart. Anders worden ontwikkelingsinstellingen logge, aan zichzelf genoeg hebbende bureaucratieën. Om de drie doelstellingen van een adequate ontwikkelingssamenwerking te bereiken, te weten investeringsdeskundigheid, beleidsadvocatuur en autonomie, moeten onderstaande voorwaarden vervuld worden.

Ontherijking

De opbouw van een eigen beleidsadviescentrum voor internationale samenwerking is een eerste vereiste. Het is te gek voor woorden, dat de grootste 'vrije' investeerder van de overheid niet beschikt over een beleidseenheid waarin ervaringen in beleid worden omgezet, internationale trends en denken geanalyseerd worden en in het algemeen aan systematische beleidsontwikkeling gedaan wordt. Er moet (opnieuw) een Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking ingesteld worden. Zij moet gebruik kunnen maken van de structuren van de in 1996 bij de herijking ingestelde Adviesraad voor Internationale Vraagstukken.

Daarnaast, een nog belangrijker punt, moet aan jonge diplomaten een carrièremogelijkheid geboden worden, conform het model Bot-Van Gennip, waarbij zij erop kunnen rekenen dat de eerste drie plaatsingen van hun carrière plaats vinden in de sfeer van hun voorkeur. Op die manier wordt een geëngageerd en op de specifieke taken toegerust corps gecreëerd.

De herijking afmaken

Het curieuze is dat op sommige terreinen waar een één-lokettenbeleid of een benadering vanuit één hand noodzakelijk is, juist de herijking in 1995/6 niet is doorgevoerd. Zo zijn er voor veel landen in Midden- en Oost-Europa nog steeds drie loketten en is de samenwerking met het bedrijfsleven ook verspreid over vele programma's. In ieder geval is er geen reden om af te wijken van wat in alle ons omringende landen en de Verenigde Staten gebruikelijk is, namelijk de hulpverlening aan Midden- en Oost-Europa te plaatsen onder de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon voor internationale samenwerking.

Invoering Senter-achtige constructie

Naast landenkennis en kennis op het terrein van specifieke aandachtsvelden van internationale samenwerking (gezondheidszorg, plattelandontwikkeling etc.) is er een derde in de laatste jaren steeds in betekenis toegenomen deskundigheidsaspect, te weten de financieel-economische *input*. Het gaat dan om kosten-baten analyses, financiële controles etc. In ieder geval zouden deze processen beter ondergebracht kunnen worden bij Senter. Het is de verdienste geweest van het Ministerie van Economische Zaken, dat het acht jaar geleden Senter heeft ingesteld als een soort *agency*, waar de overgebleven stimuleringsfaciliteiten voor het Nederlandse bedrijfsleven in werden ondergebracht, zonder dat het ministerie zijn eigen beleidsverantwoordelijkheid uit handen gaf.

Senter heeft in de afgelopen jaren op deze genoemde terreinen een grote deskundigheid opgebouwd en het lijkt zinvol om dit gedeelte van de behandelingkolom van programma's en projecten in dit instituut onder te brengen. Dat instituut zal dan in zijn beheersstructuur moeten laten blijken dat het een institutionele opdrachtnemer van ontwikkelingssamenwerking is. Maar indien gewenst kan ook een Senter 2 voor internationale activiteiten worden opgericht (Senter behandelt al voor meerdere honderden miljoenen projecten in Midden- en Oost-Europa).

De Nimbus-formule

Om de best beschikbare deskundigheid op het terrein van de specifieke aandachtsvelden van ontwikkelingssamenwerking aan boord te krijgen, zou ook gedacht kunnen worden aan een Senter-formule. Maar de Nederlandse situatie is nu eenmaal zo dat die functie ook vervuld kan worden door vier of zes kleinere instituten die op de diverse deelterreinen gespecialiseerd zijn en met wie meerjarige contracten kunnen worden afgesloten, waarbij tevens wordt overeengekomen dat die instituten zich niet op de markt van uitvoering bewegen. Of dit de meeste ideale formule is moet blijken, maar het zou de toekomstige bewindspersoon voor ontwikkelingssamenwerking sieren als men onmiddellijk bij de start een kortere *consultancy*opdracht verstrekt over de meest ideale vorm van beheer van de programma's. In de 'Nimbus' van DGIS zou zeker plaats zijn voor een klein aantal vaste adviesinstanties op diverse deelterreinen, die dan wel zouden moeten afzien van zelf de uitvoering van projecten ter hand te willen nemen.

Autochtonisering

De delegatie naar de posten heeft onvoldoende tot gevolg gehad dat lokale expertise maximaal wordt ingeschakeld. Men moet oog hebben voor de complicaties die daaraan verbonden kunnen zijn, maar vooral in een tijdperk van ICT is het zeker slecht denkbaar dat er zoveel aspecten van uitvoering van financieel-economisch management door uitgezonden Nederlanders verricht worden. Ook andere expertise is rekruteerbaar. Dit nog afgezien van de eventuele perspectieven van multilateralisering gecombineerd met autochtonisering van het beleid. Overigens maakt autochtonisering van de uitvoering het kunnen beschikken over sturende en analyserende apparaten in het gevende land niet overbodig.

Expertisecentrum voor coherentie

De coherentieopdracht aan de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking liep in het verleden dikwijls spaak door gebrek aan echte eigen deskundigheid op de diverse terreinen waarop die coherentie diende te worden nagestreefd (vooral landbouw, asielbeleid, export en WTO). Soms zelfs werd zulke sloganmatige deskundigheid tentoongespreid, dat de verdediging van coherentiemaatregelen contraproductief werd. Een kleine eenheid is nodig die aan de minister ter beschikking staat, die op de belangrijkste terreinen echte deskundigheid heeft, respectievelijk onafhankelijke deskundigheid kan rekruteren.

Een nieuw ministerschap voor mondiale coöperatie

De echte vernieuwing van het ontwikkelingsconcept en de aanpassing aan de 21ste eeuw vereist de instelling van een Minister voor Mondiale Coöperatie. Het gaat immers

om meer dan puur hulpverlening en om middels financiële steun de armoede te bestrijden. Het gaat om coherentie van het beleid (nationaal en Europees) en daarom is een ministerschap nodig voor het creëren van een humane bedding voor het globaliseringsproces. Dit vereist een inzet op versterking van de multilaterale instituten en op verbetering van hun hulpkwaliteit. De ambitie moet zijn gericht op het ontwikkelen van raamakkoorden met die instellingen, waardoor grotere gedeelten van onze hulpverlening via hen besteed kunnen worden. Dit moet samengaan met een veel sterkere inbreng van Nederland in de formulering van gewenst beleid. Zo leveren we dan ook een duidelijke bijdrage aan versterking van deze multilaterale instellingen.

Voor de jonge generatie, die nu vooral gefascineerd of verontrust wordt door globaliseringstrends, zou de instelling van zo'n ministerschap een zeer belangrijke symboolwaarde hebben. Hierdoor zouden vele jongeren zich in een eigentijdse politiek kunnen herkennen en daardoor aangesproken worden.

Slot

Ontwikkeling betekent meer en meer overdracht van welvaart, absoluut faire kansen bieden en een rechtvaardig kader van brede en mondiale voorzieningen van recht en participatie. Daarom moet in een volgend kabinet aan alle aspecten van de internationale samenwerking aandacht worden besteed: het draagvlak, de basisvooronderstellingen (ontwikkelingsmodellen), de kanaalkeuze, de donorcoördinatie, de organisatie (het apparaat) en de coherentie.

Veertig, vijftig jaar lang is de constructie van het huis van de ontwikkelingssamenwerking onveranderd gebleven. Er zijn aan de gevel soms wat veranderingen aangebracht, er is onderhoud gepleegd en er is vooral regelmatig, soms zelfs teveel, meubilair vernieuwd. Ook minister Herfkens heeft veel gedaan om het meubilair en de *interior decorating* aan haar smaak aan te passen en dat was niet altijd een slechte smaak. In de 21ste eeuw zal armoedebestrijding nog minstens een generatie nodig zijn en is er een grote nieuwe taak bijgekomen, te weten de humanisering van het globaliseringsproces te bevorderen. Nu de fundamenten waarop het huis van de ontwikkelingssamenwerking gebouwd werd zo geërodeerd zijn, is een nieuwe behuizing nodig. Maar een nieuwe behuizing voor een Minister voor Mondiale Coöperatie vereist niet dat al het meubilair weer bij het oud vuil gezet wordt. Veel van wat in de afgelopen decennia aan kennis, aan beleidsopties, aan contacten en samenwerkingsvormen is opgebouwd kan mee naar het nieuwe onderkomen. Dat onderkomen moet vooral openstaan voor een nieuwe generatie, die ook in de 21ste eeuw zich op haar eigen motieven en op haar eigen wijze wil inzetten voor een menswaardige wereld.

Wat in de komende kabinetsperiode nodig is, is de grote verhuizing van de internationale samenwerking. Het was goed dat minister Herfkens zeer veel aandacht heeft besteed aan de kwaliteit van de uitvoering en het is een prestatie dat het budget voor ontwikkelingssamenwerking nominaal zo sterk is gegroeid. Herfkens moest bij de uitvoering werken binnen kwaliteitskaders die niet adequaat waren en op basis van vooronderstellingen die een halve eeuw geleden valabel waren, maar langzaam werden aangetast. Ook het draagvlak is aan beduidzame vernieuwing toe. In internationaal verband kreeg zij te weinig medestanders voor een echte vernieuwing van de ontwikkelingsagenda's en een afstandneming van het kortetermijnbelang.

Met de voorgestelde verhuizing wordt niet achteromgekeken en impliciet zware kritiek geleverd op het werk van minister Herfkens en wat er tot stand is gebracht in de afgelopen periode. Het gaat erom te anticiperen op de nieuwe vragen en uitdagingen.

Vooraf van belang zijn daarbij de vragen: wat voor soort globalisering willen wij en willen wij ons ervoor inzetten dat Europa daarin een belangrijke bijsturende rol speelt?

Literatuur

- Drees, W., 1963: *Zestig jaar levenservaring*, De Arbeiderspers, Amsterdam
- Kaul, I., I. Grunberg, M.A. Stern and Sc. Barrett, 1999: *Global Public Goods, International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, New York, N.Y.
- Myrdal, G., 1968: *Asian Drama, an Inquiry into the Poverty of Nations*, 3 volumes, Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex
- World Bank, 1992: *Effective Implementation: Key to Development Impact. Report of the Portfolio Management Task Force*, Washington, D.C. (the Wapenhans-report)

DE HOUDBAARHEIDSDATUM VAN HET ONTWIKKELINGSBELEID IS NOG LANG NIET IN ZICHT

Eveline Herfkens

Ik zie de afgelopen jaren een geweldige omslag in het denken over armoedebestrijding. Die omslag is nog niet afgerond. De houdbaarheidsdatum van de verouderde praktijken was wat mij betreft allang verstreken. De houdbaarheidsdatum van het vernieuwde beleid is nog lang niet in zicht. De aanslagen van 11 september 2001 hebben verstrekende gevolgen. Maar ze waren geen aanslag op het nieuwe denken over armoedebestrijding. Sterker nog: ze versterken het besef van de urgentie daarvan.

De aanslagen liggen nu weer enige tijd achter ons. Nog steeds tasten we een beetje in het duister over de diepere motieven van de daders. Een direct verband met armoede is ver gezocht. Dat heb ik vanaf het begin gevonden. Duidelijk is wel dat armoede deel uitmaakt van een gevaarlijke cocktail van achtergrondfactoren. Samen met vooral ook uitzichtloosheid en gebrek aan democratie kan deze cocktail een klimaat scheppen waarin terreur gedijt. Daarom speelt in de nasleep van 11 september toch voortdurend de band met armoede. Ik wil twee in het oog springende verbanden noemen.

Ten eerste heeft 11 september de rijke landen de ogen geopend voor hun kwetsbaarheid. Het gevoel leeft dat onze eigen veiligheid is gediend met een rechtvaardiger wereld. Er is in brede kring behoefte aan een nieuw, integraal veiligheidsconcept, waarvan ook economische en sociale onderwerpen deel uitmaken. We kunnen het ons blijkbaar niet veroorloven de situatie in gemarginaliseerde delen van de wereld te vergeten. Duistere krachten krijgen kansen waar staten gaten laten vallen. Zoals fundamentalisten binnen het onderwijs in landen waar de overheid uit desinteresse, onmacht of geldgebrek schittert door afwezigheid. Denk bijvoorbeeld aan de koranschooltjes in Jemen.

Ten tweede heeft 11 september de neergang van de wereldeconomie verdiept. Grondstoffen prijzen zijn ingezakt. Niemand in Nederland eet een eitje minder bij het ontbijt. Juist veel van de armste Afrikaanse landen hebben daarvan het meest te lijden – ook landen die net een veelbelovend armoedebeleid hadden opgesteld en waarvoor de financiering nu ernstig tekort dreigt te schieten. Die pijnlijke constatering schreeuwt om tegenmaatregelen. Het mag toch niet gebeuren dat straks de meeste slachtoffers van 11 september in Afrika vallen. Dat valt moreel niet te billijken, nog los van het gevaar voor de mondiale veiligheid dat uitgaat van steeds grotere uitzichtloosheid onder Afrikanen.

Deze vrees voor toename van armoede en onveiligheid heeft mobiliserend gewerkt voor de anti-armoede agenda, ook al staan niet alle neuzen in dezelfde richting en lijken vooral de Amerikanen nogal zwaar te leunen op investeringen in militaire veiligheid.

- De Britse minister van Financiën, Gordon Brown, hield een pleidooi voor een Marshallplan van vijftig miljard dollar;
- Wolfensohn en Annan roepen in koor om verdubbeling van de ontwikkelingshulp;
- Sommige Europese landen hebben zich – mede onder Nederlandse druk – al bereid verklaard dat ook uit te voeren: België heeft beloofd de 0,7 procent BNP in 2010 te bereiken, Griekenland en Ierland in 2007 en Luxemburg haalt Nederland volgend jaar al in;
- Er is meer buitenlandse interesse en inzet voor een oplossing van de grote problemen in Centraal Afrika;

- En ook het succes van Doha - een overleg over wereldhandel dat voor het eerst echt de belangen van de ontwikkelingslanden agendeert - staat niet los van de sterkere roep om een mondiale coalitie tegen de armoede.

Effectieve antwoorden

Het besef dat we armoede moeten bestrijden lijkt dus toegenomen – ook in de Verenigde Staten, zoals ik tot mijn vreugde hoorde uit de mond van een Republikeinse afgevaardigde uit Phoenix, Arizona. Jawel, Amerikanen in Arizona vinden voor het eerst dat er meer geld naar ontwikkelingshulp mag, als het maar goed wordt besteed. Daar zijn altijd veel twijfels over geweest, niet alleen onder Amerikanen overigens. Hoe bestrijd je armoede? Hoe bereik je de grootste effecten? Waar zitten de spaken in het wiel voor de armsten? Waar zit de rem die ervoor zorgt dat zoveel mensen nog niet in staat zijn een euro per dag te verdienen? De antwoorden op die vragen zijn in het laatste decennium van de vorige eeuw scherper geworden en de consensus breder. De lessen uit het verleden zijn getrokken. Het besef dat we meer moeten doen is toegenomen na 11 september. De inzichten die we al hadden over hoe we dat moeten doen zijn onverminderd actueel.

Om te beginnen moet je scherp kijken, luisteren en analyseren. Het startpunt is de situatie van de armsten – en die verschilt sterk van land tot land, van cultuur tot cultuur. Wat zit hun het meeste dwars? Dat ze niet kunnen lezen en schrijven? Dat ze geen toegang hebben tot krediet? Dat ze afhankelijk zijn van malafide tussenhandelaren? Dat ze geen rechten kunnen laten gelden op hun huis of hun land? Dat ze ziek en zwak zijn als gevolg van malaria? Dat ze hun producten niet kwijt kunnen op de markt van de rijke landen? Dat inflatie een onzeker economisch klimaat schept waarvan juist zij, de armsten, de hardste klappen krijgen? Dat burgeroorlog hun land jaren terugwerpt in ontwikkeling?

De vragen ademen de geur van armoede, voor de antwoorden geldt dat minder. De antwoorden zijn deels inderdaad te vinden op de akkers van verpauperde boeren of in de krottenwijken waar de armste stedelingen wonen. Met beide benen in de modder, dat is het beeld van het echte ontwikkelingswerk. Schooltjes in de *bush*, dekens voor vluchtelingen, voorlichting aan boeren over hoe ze met eenvoudige technieken erosie kunnen voorkomen, waterputten in dorre regio's zodat vrouwen en kinderen minder ver hoeven te lopen. Allemaal nuttig en nodig, maar niet meer dan een deel, misschien zelfs maar een klein deel, van het antwoord. De effectieve antwoorden liggen hogerop, nationaal en internationaal.

Internationale antwoorden

Het belang van mondiaal beleid voor de armen kun je alleen maar onderschatten. Dat mondiale beleid kunnen, mogen en hoeven we niet los te zien van globalisering. We moeten juist goed gebruik maken van de mogelijkheden die globalisering biedt.

Een recente studie van de Wereldbank becijfert dat de armoede afneemt. In 1980 leefden naar schatting 1,4 miljard mensen in extreme armoede. Dat was toen dertig procent van de wereldbevolking. Twee decennia van snelle globalisering later is het aantal armsten gedaald tot 1,2 miljard en dat bij een stijgende wereldbevolking. Nu woont nog twintig procent van de mensen in extreme armoede. Dat is om precies te zijn nog twintig procent te veel, maar een zo laag percentage is uniek in de wereldgeschiedenis.

Vooral landen die het lukt aan te haken bij globalisering, slagen er ook in de armoede terug te dringen. Die conclusie kun je trekken uit het rapport van de Wereldbank over globalisering, groei en armoede. De aloude 'derde wereld' is nu grofweg in tweeën te splitsen, zo suggereert dat rapport.

Aan de ene kant een groep ontwikkelingslanden die is meegegaan in de golf van economische globalisering vanaf 1980. Aan de andere kant een groep die – nog – niet of nauwelijks meedoet in de wereldeconomie. De groep van 24 globaliserende ontwikkelingslanden telt ruim drie miljard inwoners en omvat landen als India, China, Brazilië, Vietnam, Mexico, Hongarije en Uganda. Deze landen verdubbelden de afgelopen twintig jaar het aandeel van internationale handel in hun nationaal inkomen en ontvingen veel buitenlandse directe investeringen. Hun economische groei per hoofd nam geleidelijk toe van één procent in de jaren zestig tot vijf procent in de jaren negentig. Het overgrote deel van hun export (tachtig procent) bestaat niet meer uit grondstoffen maar uit goederen. Extreme armoede verminderde significant en er gaan meer kinderen naar school. Lonen stegen er twee keer zo snel als in de gemarginaliseerde, niet-globaliserende landen, en sneller dan in de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling). Deze groep landen kent nu al geruime tijd een hogere groei dan de OESO-landen, waardoor de kloof versmalt.

De andere groep ontwikkelingslanden, met ongeveer twee miljard inwoners, verhandelt nu minder dan twintig jaar geleden. Het inkomen per hoofd daalde er het afgelopen decennium. De economische groei stagneerde er en voor hun export bleven zij afhankelijk van enkele grondstoffen. De kloof tussen deze groep 'achterblijvers' en de rest van de wereld groeit hard. Omdat zij niet integreren in de wereldmarkt. Omdat de globalisering aan hen voorbij gaat. Hun probleem is dan ook niet globalisering, maar marginalisering.

De Noord-Korea's en Birma's van deze wereld vormen niet bepaald een aanlokkelijk alternatief. Aansluiting zoeken bij de wereldeconomie is een juiste keuze voor landen die armoede willen verminderen. En nu komt dat mondiale beleid in beeld: we mogen de grote groepen achterblijvers niet aan hun lot overlaten. Achterblijvers, dat zijn de nog steeds grote aantallen armen in de landen die al wel meer integreren. En dat is in feite de hele groep landen die nog geen aansluiting heeft gevonden bij de wereldmarkt.

Om dat voor elkaar te krijgen is internationale sturing nodig en een samenhangend programma waaraan iedereen deelneemt: internationale organisaties, rijke en arme landen, maar ook het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Om globalisering te laten werken voor de armen is een sterke publieke sector nodig, nationaal en internationaal. Het embryonale systeem van regels voor het handels- en kapitaalverkeer moet uitgroeien tot een volwaardig mondiaal bestuur. De internationale financiële organisaties kennen veel democratische tekortkomingen, waardoor ontwikkelingslanden te weinig invloed kunnen uitoefenen.

De rijke landen moeten een coherent beleid voeren dat rekening houdt met de belangen van de armsten. Te vaak is daar bij de westerse inspanningen geen sprake van. Vlees dumpen, terwijl je ook de kleine boeren steunt. Wapens leveren, terwijl je ook naar vrede streeft. Handelsbarrières opwerpen die hand in hand gaan met pleidooien voor exportbevordering. Het handelsbeleid moet de kansen vergroten van landen die in de marge dreigen af te glijden. Vooral grotere toegang tot de markten van de rijke landen voor sectoren waarin veel armen werken, zoals landbouw en textiel, leidt direct tot meer werk en minder armoede.

Cambodja is een mooi voorbeeld. De kledingexport is daar sinds 1995 vanuit het niets omhoog geschoten en levert nu aan 180.000 mensen werk. Alles meegerekend levert die sector nu 520 miljoen dollar aan inkomsten, meer dan het jaarlijkse

hulpbedrag van 500 miljoen dollar. Cambodja hoopt op korte termijn toe te treden tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Als het land géén lid zou worden kan het de kledingexport wel vergeten vanwege de quotabeperkingen in de VS. Binnen de WTO moeten deze quota in 2005 geheel zijn afgeschaft – dat vind ik al schandelijk laat. Maar tegen niet-leden kunnen die importbeperkingen altijd naar believen worden ingesteld.

De textielmarkt is nog lang niet vrij. Maar er liggen tenminste afspraken om op termijn de quota af te schaffen. Voor de landbouw geldt dat helaas niet. De subsidies aan de landbouw in de rijke landen blijven onacceptabel hoog. In 2000 een bedrag van 327 miljard dollar. Dat is meer dan het gezamenlijke Bruto Nationaal Product van alle Afrikaanse landen bezuiden de Sahara.

De strijd voor meer coherentie en betere *global governance* heb ik de afgelopen jaren volop gevoerd. Met wisselend succes. Laat ik een paar voorbeelden noemen:

- Omvang hulp: Nederland blijft als een van de zeer weinige landen op 0,8 procent BNP of zelfs daarboven. Mede onder onze druk beginnen andere Europese landen in beweging te komen;
- Steun voor meer vernieuwende initiatieven van publiek-private samenwerking, zoals coalities waarin internationale organisaties, nationale regeringen, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties hun krachten bundelen rond een specifiek thema. Bijvoorbeeld de *Global Alliance for Vaccines and Immunization* (GAVI);
- Schuldverlichting voor armoedebestrijding. Nederland loopt inhoudelijk en financieel voorop, vooral de G-7 houdt de knip op de beurs. In de 23 landen die geprofiteerd hebben van het HIPC-schuldeninitiatief (schuldenkwijtscheldingen aan de *Highly Indebted Poor Countries*) zijn de gevolgen goed te merken. Rente en aflossing vergen in 2001-2003 gemiddeld nog twaalf procent van de overheidsinkomsten, de helft van het percentage in 1998/99. Dat betekent dat er beduidend meer geld overblijft voor sociale uitgaven. In de 23 landen stijgen de sociale uitgaven met veertig procent ten opzichte van 1999. Kinderen in landen als Bolivia en Burkina Faso merken het verschil;
- Ruimere markttoegang. Mede onder Nederlandse druk gaat de Europese Unie de grenzen openen voor producten uit de Minst Ontwikkelde Landen (MOLS), al moeten ze op rijst, suiker en bananen nog jaren wachten. En dat zijn juist drie van de belangrijkste producten voor deze landen. Ook andere landen dan de MOLS worden gehinderd door importbeperkingen. En met verzwaring van milieu-voedsel- en veiligheidsnormen dreigen nieuwe barrières. Ik maak me daar geweldige zorgen over;
- Eerlijker visserijverdragen. Lopen voorlopig nog stuk op onwil van vooral Zuid-Europese landen;
- TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) en patenten. Snel succes blijkt mogelijk. Het is nu binnen de WTO geaccepteerd dat patenten de beschikbaarheid van medicijnen niet in de weg mogen staan;
- Meer democratisering en transparantie van internationale instellingen. Een goed voorbeeld van afstemming is het Philadelphia-overleg waarin gelijkgezinde donoren ieder halfjaar gezamenlijke standpunten voorbereiden over onderwerpen die bij de Verenigde Naties en de Wereldbank spelen;
- Handel is geen doel op zich. Ook de WTO moet de acht Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties onderschrijven;
- Ontbinding. Na jaren stilstand nu weer enige voortgang. De rijke landen gaan de hulp aan de MOLS ontbinden.

Nationale antwoorden

Het zou naïef zijn te denken dat beter mondiaal bestuur en meer coherentie automatisch leiden tot winst voor arme boeren en boerinnen of voor bewoners van krottenwijken. Daar zit een cruciale schakel tussen. Nodig zijn sterke nationale overheden die hun taken transparant, controleerbaar en rechtvaardig vervullen.

Dat is de brede betekenis van *good governance*, een kernbegrip in mijn beleid, dat te vaak te beperkt wordt opgevat. Het gaat inderdaad om vrije meningsuiting, het recht van vereniging en bestrijding van corruptie. Maar even belangrijk is het investeren in onderwijs en gezondheidszorg, het verbeteren van de infrastructuur, het definiëren en verlenen van eigendomsrechten, het toezicht op de naleving van wetten, het voorkomen van economische machtsconcentratie en het bevorderen van concurrentie. Daarover is nu brede consensus, ook onder de ontvangende landen.

Dan schept een overheid ook de voorwaarden waaronder de private sector – uit binnen- en buitenland – haar onmisbare bijdrage kan leveren. Ik hamer er steeds weer op – ook bij de Wereldbank – dat handelsbeleid integraal onderdeel moet zijn van elke nationale strategie voor armoedebestrijding. We moeten pleidooien voor globalisering en open markten niet verwarren met slogans voor terugtrekking van de staat. Het is een dure vergissing globalisering te zien als een vrijbrief voor uitholling van de nationale staat.

Hoeveel geld gaat er naar onderwijs, hoeveel naar defensie? En binnen onderwijs: hoeveel geld gaat er naar universiteiten voor de elite en hoeveel naar het basisonderwijs? Beschermst de overheid de belangen van een kleine groep importeurs met licenties of kiest de overheid voor gelijke kansen voor iedereen? Legt een regering op transparante wijze verantwoording af over de uitgaven aan parlement en samenleving of kunnen vriendjespolitiek en corruptie ongestraft voorbestaan?

We hebben het belang van die politieke processen en besluitvorming op nationaal niveau vaak *onderschat*. En wat we juist *overschat* hebben is onze invloed als buitenstaander op die keuzes. Je kunt goed beleid en bestuur niet van buitenaf opleggen, daar moeten landen zelf voor willen kiezen. Het gaat om hun keuzes, hun *ownership*. Er bestaat geen *remote control* knop waarmee je andere samenlevingen naar je hand kunt zetten. Ook niet als je die hand vult met snoepjes in de vorm van financiële beloningen voor goed gedrag. Onwillige regeringen laten zich doodleuk meerdere keren betalen voor dezelfde hervorming, die ze daarna steeds weer terugdraaien. Dat hebben we in het verleden vaak meegemaakt, zoals in Kenia.

Je kunt dat nationale niveau vergelijken met een trechter, waarin je van boven geld stort en waar beneden klinkende munt moet uitkomen voor de armen: algemeen toegankelijk basisonderwijs, betaalbare gezondheidszorg, een *pro-poor* economisch beleid. Hoe beter de doorstroming in die trechter, hoe meer armoedebestrijding je terugkrijgt voor je euro. Dan bouw je geen schooltjes, dan steun je de onderwijsbegroting en overleg je met het ministerie over aanpak van knelpunten in het onderwijs.

In veel landen is steun via de eigen structuren van dat land op den duur veel efficiënter dan om als buitenlander los daarvan aan bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg te werken. De perfecte trechter bestaat nergens. Er verdwijnt altijd geld, er zijn altijd belangengroepen die zich meer weten toe te eigenen dan goed zou zijn voor een land. Er zijn altijd afgelegen regio's en arme groepen die helemaal niet bereikt worden door de overheid. Er is zeker een risico dat op korte termijn de zorg voor die groepen of regio's afneemt als de buitenlandse steun via de nationale trechter loopt.

Maar het onderhouden van eigen eilandjes is geen duurzame oplossing. Om de tekortkomingen te verhelpen is vooral participatie vanuit de samenleving belangrijk. Van organisaties die de stem van de armen verwoorden.

We zijn begonnen aan donorzijde de knop om te zetten. Vier jaar geleden kenden we het begrip *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) nog niet: plannen die een land zelf opstelt voor de bestrijding van armoede. Met inbreng uit de samenleving, met keuzes voor de armen, met transparantie. Die PRSPs zijn nog verre van perfect. De participatie laat nog te wensen over. Ik leg me daar niet bij neer, maar ik heb er wel begrip voor. We zitten midden in een cultuuromslag van ongekennde omvang. Het raakt onze eigen rol als donor in het hart, het raakt de internationale organisaties en het raakt de hulpontvanger. Dat doe je niet even in een paar jaar.

Het is nog lang niet volmaakt, in feite beginnen we pas, maar ik zie de eerste prachtige resultaten: de manier waarop het onderwijs in Burkina Faso wordt aangepakt, de organisatie van de watervoorziening in Gujarat. Via het PRSP in Uganda draagt Nederland tien miljoen euro bij aan steun voor het lager onderwijs. De Ugandese regering neemt onderwijs bloedserieus. Er gaat ruim dertig procent van de begroting heen. De deelname aan het onderwijs is in drie jaar meer dan verdubbeld. Ik vind het ongelooflijk inspirerend hoe snel we zo ver zijn gekomen in zo korte tijd.

Bij zo'n benadering is onze euro niet meer tot in het kleinste dorp te volgen, is niet meer aan te wijzen wat er met iedere door Nederland gegeven euro wordt bereikt. Die euro's gaan dan op in een grote pot, waaraan ook het land zelf en andere donoren bijdragen.

Wat telt is niet het succes of falen van Nederlandse projecten. Wat telt zijn de resultaten die een land zelf weet te bereiken in het terugdringen van de armoede. Daarmee maak je je afhankelijk van de kwaliteit van de uitvoering van de overheid aan wie je hulp geeft. Dat is een risico, je geeft controle uit handen en je kunt minder snel bijsturen als er iets mis gaat. Dat risico wil ik graag nemen omdat al die afzonderlijke projecten niet duurzaam bleken.

De PRSPs zijn een voorbeeld. Maar ook alle andere beleidsvernieuwingen in de steun aan afzonderlijke landen zijn terug te voeren op de kernbegrippen *ownership* en participatie. Ik noem bijvoorbeeld:

- Geen gaten meer vullen met dure buitenlandse deskundigen (vijf miljard dollar per jaar in Afrika voor een leger van honderdduizend consultants en ontwikkelingswerkers). Maar aansluiten bij de aanwezige capaciteit en daarop voortbouwen. Deze maand in Ghana merkte ik hoeveel weerstand dit nog oproept bij andere donoren;
- Concentratie in het landenbeleid. Gaat langzaam, zorgvuldig beleid, *exit*-strategie. Maar het aantal landen dat meer dan vijf miljoen dollar krijgt is al gedaald van 60 naar 46. Vooral de wat rijkere landen vallen af. In Gujarat zag ik deze maand de winst van concentratie. Nederland doet niet meer alles. Alleen drinkwater en onderwijs en is daardoor effectief na een aardbeving;
- Harmonisatie van donorprocedures. Het is een zegen voor de ontvangende landen als ze niet voor elke donor weer een ander formulier, een andere evaluatie, een andere verantwoording moeten afleggen. Nederland is bereid daar ver in te gaan. Samen met de Utsteinpartners (Duitsland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk);
- Waar mogelijk werken langs multilaterale kanalen. Een mooi voorbeeld is onze nieuwe aanpak in Indonesië. Een zware test voor de nieuwe ontwikkelingshulp noemen Hans Docter en Peter van Tuijl (2002) die aanpak in het laatste nummer van de Internationale Spectator. Ze vragen zich af of mijn beleid Nederland onderdompelt in een kleurloze multilaterale poel, zonder eigen inbreng, zonder eigen gezicht. Ze leggen het Partnerschap voor Goed Bestuur onder de loep. Hun

conclusie: het partnerschap is erin geslaagd de belangrijkste partijen bij elkaar aan tafel te zetten en een dialoog over onontbeerlijke hervormingen op gang te brengen;

- Betere taakverdeling tussen overheid en maatschappelijke organisaties. Ongeveer een kwart van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking wordt uitgegeven via maatschappelijke organisaties.

Conclusie

Niets is in deze Regeerperiode zo consequent toegepast als het uitgangspunt dat “het ontwikkelingsbeleid ... door de bevolking van de betrokken landen zelf wordt bepaald”, om nog maar eens het Regeerakkoord te citeren. Of het nu gaat om de sectorale benadering, het PRSP-proces, de ontbinding van de hulp, het terugdringen van de rol van Nederlandse deskundigen, de hervorming van het Internationaal Onderwijs, of de focus op lokaal ondernemerschap in de nota Ondernemen tegen Armoede, onze *commitment* aan het *New African Initiative*: bij alles is het uitgangspunt van *ownership* de vlag die de lading van mijn ministerschap dekt.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking is er niet alleen voor de hulp. Ik heb vrijwel dagelijks ervaren hoe belangrijk het is op kabinetsniveau te kunnen meepraten over het brede terrein van voor ontwikkelingslanden belangrijke beleidsterreinen. De afweging tussen het belang van ontwikkelingslanden en de, meestal, economische belangen in eigen land vraagt om een dagelijkse inzet van meerdere bewindslieden. Die inzet is de laatste jaren gepleegd. En, niet zonder succes.

Maar er blijft nog veel voor me te doen als ik mijn zin krijg en na 15 mei 2002 door kan gaan als minister. Veel van de beleidsveranderingen zullen pas op iets langere termijn rendement gaan opleveren.

- Coherentie staat in feite nog in de kinderschoenen - en stuit voortdurend op tegenstrijdige belangen, waarbij je vaak in Brussel weer verliest wat je in Den Haag hebt gewonnen;
- De hervorming en kwaliteitsverbetering van de multilaterale instellingen zal nog veel inspanning vergen;
- Participatie en *ownership* in ontwikkelingslanden zijn evenmin op stel en sprong geregeld.

Kijk bijvoorbeeld naar de moeizame discussies over de wederopbouw van Afghanistan. Liefst wil iedere donor toch weer de eigen hobby's uitleven, de eigen zichtbaarheid zeker stellen. Dat gebrek aan coördinatie versterkt juist weer de fragmentatie waaronder Afghanistan toch al zo gebukt gaat.

Dit illustreert dat het debat over effectieve armoedebestrijding na 11 september niet wezenlijk anders is dan daarvoor. Op papier is er brede consensus onder de rijke landen over effectieve armoedebestrijding, in de praktijk bewijzen ze er vaak niet meer dan lippendienst aan.

De eerste test valt nog voor de verkiezingen. Volgende maand wordt in Monterrey, Mexico, de conferentie *Financing for Development* gehouden. Dan krijgt de wereld een uitgelezen kans om te demonstreren dat de klap die de terroristen hebben uitgedeeld, nagalmt in een verhoogde inzet voor echte armoedebestrijding.

Literatuur

Docter, H. & P. van Tuijl, 2002: Indonesië: een zware test voor nieuwe Nederlandse ontwikkelingshulp, in: *Internationale Spectator*, februari, 52, 2, p. 90-94

VAN LOKAAL TOT INTERNATIONAAL EN VICE VERSA: IDEEËN OVER DE UITDAGINGEN VOOR HET NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSBELEID

Joan Boer

Hoe houdbaar is het Nederlandse beleid voor internationale en ontwikkelingssamenwerking? Welke lessen trekken we? Welke aanpassingen zijn nodig? Waarom, hoe, met wie en met welke middelen? Dat zijn in telegramstijl de vragen waarmee de *Society for International Development* (SID) deze lezingen rond globalisering en armoede organiseert. Vóór mij spraken Eveline Herfkens en Jos van Gennip. Zij spraken vooral vanuit de politieke wereld in het Noorden. Evenals de derde spreker, Frans Engering – Nederlands vertegenwoordiger bij de OESO in Parijs – doe ik dat vanuit de wereld van de bij internationale samenwerking betrokken professionals. Naast die twee werelden in het Noorden zijn er soortgelijke werelden in het Zuiden die in deze cyclus helaas niet aan bod komen. Tezamen vormen ze het spectrum waarbinnen internationale samenwerking en ontwikkelingssamenwerking vorm krijgen.

Alhoewel aangekondigd vanuit mijn huidige positie op het ministerie spreek ik op persoonlijke titel.

Sprongsituatie

Terecht stelt het SID in deze lezingencyclus dat we in een sprongsituatie verkeren. Het begin van deze sprong ligt rond 1990 toen evenwichtsbewarende zekeringen in het internationale politieke wereldstelsel loslieten, oplosten zonder dat nieuwe verbanden in het verschiep lagen. Tezamen met een technologische versnelling die ongeveer tegelijkertijd brede massa kreeg, was dat naar mijn mening de voornaamste aandrijvende kracht voor de stroomversnelling waar u en ik op dit moment dagelijks en tot in alle vezels van ons bestaan mee geconfronteerd worden.

Ik wil mijn verhaal daarom dichtbij beginnen met een recent door de NCDO (Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling) uitgevoerd onderzoek over het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland. Via beelden van Robert Kaplan (1997 en 2000) en Paul Theroux (1987) wil ik u dan kort meenemen naar ontwikkelingen die de komende tien jaar mogelijk aan kracht zullen winnen. Dat leidt dan vanzelf tot enkele uitdagingen en kansen in het politieke en professionele domein van de ontwikkelingssamenwerking en de internationale coöperatie. Met een drietal van die uitdagingen wil ik dan afsluiten.

Allereerst dus het NCDO-onderzoek naar het draagvlak van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Dat wordt elke vier jaar uitgevoerd en maakt dus vergelijkingen over langere periodes mogelijk. Wat kort door de bocht is een hoofdlijn die ik er even uit wil lichten dat de Nederlandse bevolking positief blijft staan ten opzichte van ontwikkelingssamenwerking ondanks toenemende twijfel over de effectiviteit van de hulp. Waar men het heeft over effectiviteit gaat het vooral over directe effecten van de hulp daar. Dat blijkt waar doorgevraagd wordt op effecten voor het eigen welvaartsniveau. Spontaan komen zaken als meer betalen voor grondstoffen uit het Zuiden, vrije toegang tot de wereldmarkt nauwelijks naar voren (slechts een à twee procent van de ondervraagden noemt dit). Als het opengooien van de Europese markt leidt tot het wegconcurreren van Nederlandse boeren en ontslagen in

Nederlandse bedrijven dan is 52 procent tegen de vrije markt en voor bescherming van de eigen economie. De helft van de mensen denkt dat met meer ontwikkelingshulp minder mensen naar Europa zullen komen. De koopkracht van de minder rijke en arme landen wordt veel en veel te hoog geschat. Mensen in Turkije worden twee keer koopkrachtiger geschat dan ze zijn, die in Kenia en Nigeria niet minder dan acht tot tien keer.

Volwassenen in Nederland hebben geen idee van de rijkdom van ons land in verhouding tot de situatie in de ontwikkelingslanden. Kortom, de gemiddelde Nederlander is slecht geïnformeerd over wat er speelt. Hij is persoonlijk niet sterk betrokken en haakt in belangrijke mate af als het echt wat gaat kosten in de eigen samenleving. In beleidstermen betekent dat een forse inspanning voor de komende jaren om dat beeld wel goed naar binnen te krijgen en ook moeilijker onderwerpen als coherentie en migratie niet te schuwen. Want als iets duidelijk is dan is het de relatie tussen armoedebestrijding en coherentie, en ook ten aanzien van migratie en ontwikkelingssamenwerking is de relatie minder direct dan het merendeel van de Nederlanders veronderstelt.

Daar en hier zijn in de afgelopen jaren meer verknoopt geraakt. Ik verwacht dat dit proces zich voort zal zetten en die verknopingen zullen in de publieksvoorlichting in Nederland meer aandacht moeten krijgen.

Wie Paul Theroux's boek over de 0-zone las of dat van Kaplan over Afrika, of jaren geleden al eens een luxueus winkelcentrum in de Colombiaanse hoofdstad Bogota bezocht waar luxe en zorgeloosheid worden afgegrensd van de rest van de wereld door gewapende wachten, of wel eens in de verkeerde buurt op het verkeerde moment in Lagos, Karachi, Johannesburg, Washington, Rotterdam of Dordrecht was, herkent dat *unheimische* gevoel van een andere wereld waarvan je eigenlijk niet wilt weten dat hij er is. Maar afgrenzen kan niet en misschien is dat maar beter ook, tenzij we een wereld met gettokenmerken prefereren. Wij zien hen dagelijks en dagelijks ziet de buitenwereld ook onze binnenwereld via de satelliet-TV binnenkomen. Dat besef over open communicatie tot in de verste uithoeken tikte een jaar of vijf geleden bij me binnen toen ik in het Noorden van Mali zag hoe dorpen rond de TV op zonne-energie *en masse* een keur van voetbal, *soaps* en nieuws aan zich voorbij laten trekken. Alleen voor voetbal werd entree geheven, de rest van de beelden was *for free*! In uitsluiting op dat terrein geloof ik sinds die tijd niet meer.

Uitdagingen

Dan de internationale samenwerking. De internationale samenwerking op het terrein van ontwikkelingssamenwerking wordt enerzijds gekenmerkt door een toenemende consensus over de doelen. Dat komt onder meer tot uitdrukking in de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties, in de politieke en financiële verdieping van de multilaterale samenwerking en in de focus op thema's als goed bestuur en goed beleid in ontwikkelingslanden. Anderzijds blijft de kloof tussen beleid en uitvoering groot en dicht bij huis is er slechts schoorvoetend en in beperkte mate besef dat er met meer coherentie tussen ontwikkelingssamenwerking en andere beleidsterreinen veel te winnen is voor het Zuiden.

Mondiale veiligheid en het beheersen van systeemrisico's die asymmetrische conflicten meebrengen voor industrielanden zijn na 11 september in één klap boven aan de agenda voor internationale samenwerking gezet. Gaat ontwikkelingssamenwerking daarmee simpelweg voort onder een nieuw gesternte? Of is armoedebestrijding toch net iets anders en als dat zo is hoe handhaven we dat in deze veranderende wereld? Hoe

werkt het krachterspel tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties uit in een wereld waar de publieke sector een steeds diffuser begrip wordt en waar burgers toeschouwers zijn? Leidt mondialisering tot een geïntegreerde of juist tot een gelaagde wereld met grenzeloos onvermogen om breuken te lijmen? Leiden conflicten er toe dat we pogen de wereld af te grendelen in binnen en buitengebieden zoals Theroux beschrijft? Zet de revolutie in informatie- en communicatietechnologie economische en sociale patronen dermate onder druk dat logge bureaucratieën in de publieke en private sector het afleggen tegen flexibele mondiaal opererende netwerken of krijgt ondanks tekortkomingen in de stroperige internationale besluitvorming de vervlechting van het lokale en het globale langzaam maar zeker meer vorm? Het zijn vraagstukken en mogelijkheden die we actief moeten bevragen.

Wie in dat debat:

- Een aantal plausibiliteiten boven de dagwaarde van dit moment tilt;
- Bereid is de aanname van een eendimensionale wereldsamenleving – zo die ooit al bestond – los te laten;
- Bereid is de vraag te stellen hoe je mobilisatiekracht en *claimmaking* capaciteit (waar komen ideeën vandaan, wie neemt initiatieven, wie beslist en kan zorgen dat het uitgevoerd wordt?) van actoren en instituties in een wereldsamenleving kunt versterken zonder dat de winnaar alles naar zich toe trekt;

ziet enkele centrale uitdagingen. Ik wil er hier drie uitlichten:

1. De effectiviteit van het internationale onderhandel- en rechtssysteem;
2. Pluriformer naar goed bestuur kijken en daar naar handelen;
3. De kloof die ligt tussen beleid en uitvoering.

Effectiviteit van multilaterale kaders

Steeds meer wordt onderkend dat er een kloof is tussen het aantal mondiale problemen enerzijds en de beschikbare internationale mechanismen om het hoofd te bieden aan die problemen (*governance*) anderzijds. Globalisering, het proces van verdikkende internationale netwerken, maakt de problematiek complexer en tegelijkertijd wordt het probleemoplossend vermogen van nationale staten kleiner. De noodzaak voor interstatelijke samenwerking en ‘*pooling* van soevereiniteit’ neemt toe, maar tegelijkertijd zijn overheden niet meer de enige en overwegende spelers. Er is dus alle aanleiding voor nieuwe werkvormen. Gelijktijdig is ook het multilaterale systeem niet zonder problemen:

- De machinerie van de Verenigde Naties blinkt bijvoorbeeld niet uit door besluitvaardigheid. Daarvoor zijn zowel interne als externe redenen.
- De ontwikkelingsfondsen en -programma’s van de VN zijn ondergefinancierd maar hebben wel uitvoeringscapaciteit. Het Europees Ontwikkelingsfonds is daarentegen overgefinancierd en heeft te weinig uitvoeringscapaciteit maar lijkt om zichtbaarheidsredenen nauwelijks bereid om geld via de Verenigde Naties te leiden – zelfs niet in de ACP-landen (de landen in Afrika, Caraïbisch Gebied en de Pacific waarmee Europa speciale banden onderhoudt).
- Zo lang er niet meer zicht is over de plaats en rol van het UNDP (*United Nations Development Programme*), ook in relatie tot de internationale financiële instellingen (IFI’s), en de gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties, is er weinig uitzicht op het keren van de trend van steeds verdere afkalving van *core* bijdragen, hetgeen afhankelijkheid van bilaterale hobby’s weer versterkt;

- Donorlanden benaderen de multilaterale systemen niet als één systeem, mede omdat de verantwoordelijkheid bij hen thuis verkokerd is;
- Tien kleine landen van de Europese Unie, met een gezamenlijk kleiner Bruto Nationaal Product dan dat van de *Bundes Republik*, dragen 2,5 maal zoveel bij aan de ontwikkelingsfondsen van de Verenigde Naties als de vijf grote EU-landen tezamen. Dat tekent het belang van *burdensharing* en de praktijk van ‘*underperformance* aan de kant van de meeste donoren’.

Netwerkalianties – dat wil zeggen *à la carte* innovatieve coalities – en methodes om internationale niet-gouvernementele actoren (bedrijfsleven, ngo’s, filantropische stichtingen etc.) bij doelstellingen voor ontwikkelingssamenwerking te betrekken, bieden ook financieel nieuwe werkvormen en zijn een interessante aanvulling op het multilaterale systeem. Dergelijke netwerkalianties hebben een aantal kenmerken:

Ten eerste binden ze uiteenlopende organisaties en mensen dwars door bestaande scheidslijnen als sector, organisaties en territoriaal niveau heen. Overheden, ngo’s en bedrijfsleven blijken elkaar dan te kunnen versterken. Rond GAVI (*Global Alliance for Vaccines and Immunization*) en de bestrijding en preventie van hiv/aids zagen we dergelijke constructies.

Ten tweede zijn ze innovatief in de zin dat intensief gebruik gemaakt wordt van moderne informatietechnologie. Niet langer zijn grote zalen met formele delegaties en onderhandelingsprocessen het enige middel om tot consensus en actie te komen. Uiteenlopende mensen en organisaties worden virtueel via het internet bij elkaar gebracht om gemeenschappelijke problemen met elkaar te bespreken, waardoor verschillende kennis en gezichtspunten worden gemobiliseerd.

Ten derde kunnen voorheen gemarginaliseerde groepen door het gebruik van de moderne technologie van zich laten horen over bestaande, ook interne, scheidslijnen heen.

Naar mijn mening ligt er in het multilaterale en bilaterale systeem de komende periode een belangrijke uitdaging in het zoeken naar nieuwe effectieve en transparante samenwerkingsmogelijkheden, naast de traditionele overheidsactoren. Dat zal niet makkelijk zijn want autonomie reflexen zijn sterk ontwikkeld bij zowel overheden als bij niet-gouvernementele organisaties. Toch moet het en kan het naar mijn mening.

Pluriformer naar goed bestuur kijken

Een paar opmerkingen ten aanzien van mijn tweede punt. Het is uiteraard helder dat de term ‘goed bestuur’ een onding is, in de zin dat het teveel belooft. Essentie van het probleem is vooral de zwakke institutionele capaciteit in ontwikkelingslanden. Beter zou het dus zijn om over een bestuurstrend te spreken in de richting van transparantie en machtsdeling en het openstaan voor *claimmaking* capaciteit van burgers. Dat is niet makkelijk overigens. Het gaat daarbij om de richting van een trend en niet om de momentopname. Belangrijk is dat er sprake is van *checks* en *balances*, wat lijkt me van groter gewicht is dan de vraag of er sprake is van een formeel multi-partijsysteem, hoe goed dat op termijn ook zou zijn. Het gaat in eerste instantie om de vraag of er debat mogelijk is en hoe open dat is. Ook dat – en laten we elkaar niet misverstaan – appelleert niet aan natuurlijke reflexen van machthebbers in het Zuiden.

Het bestuurlijke debat is eveneens een tweezijdig proces. Als wij van landen vragen dat er een positieve bestuurstrend is – en dat is legitiem – dan mogen zij ook van ons goed bestuur vragen. Dus niet elke twee of vier jaar nieuw beleid, maar voldoende, voorspelbare en tijdige financiering in het kader van hun rijksbegroting. Dat hoeft uiteraard niet meteen de vorm aan te nemen van budgetsteun. Minimaal mogen

overheden van de ontvangende landen aan donoren vragen om hun hulp in te plannen in hun budgetprocessen en daarbij ook de volhoudbaarheid na afronding als een expliciet criterium te hanteren.

Dat vergt ook in onze bilaterale hulp andere attitudes en werkwijzen. Het vergt dat we ter plekke aanwezig zijn en een kritische dialoog kunnen voeren die gebaseerd is op wat de Britten zo aardig *informed opinions* noemen. Meer tijd hebben om kennis te nemen van analyses, dieper een land ingaan en een netwerk opbouwen van micro tot macroniveau. Kortweg: weten wat er speelt en daar de capaciteit voor hebben. Dat is de inzet geweest van de afgelopen vier jaar op aangeven van een forse serie nationale en internationale evaluaties overigens. Ook hier geldt dat Nederlandse betrokkenheid in een context plaatsvindt waarin *ownership*, hoe aarzelend ook, uitgangspunt vormt voor de donorgemeenschap. Dat is een lange weg. Die weg na vier jaar loslaten zou getuigen van weinig respect voor de betrokken landen. Wel kan ik me voorstellen dat het uitvoeren van micro-macro analyses naast het nationale niveau ook expliciet de mogelijkheden van omringende landen, de dynamiek van het regionale niveau, meeneemt. Ook hier geldt echter dat dit in eerste instantie multilateraal zal moeten plaatsvinden, met een belangrijke zeggenschap voor de ontvangende landen zelf. *Poverty Reduction Strategies* zouden daarom naar mijn mening niet alleen met een handelscomponent moeten worden uitgebreid zoals velen wensen, maar ook zouden analyses zich niet in alle gevallen hoeven te beperken tot de landsgrenzen. Als coherentie met het Europese landbouwbeleid of de Amerikaanse staalimportrestricties het probleem zijn, laten we dat dan vooral ook constateren en daarmee aan de slag gaan.

In landen waar de bestuurstrend onvoldoende zichtbaar is of onvoldoende houvast biedt, zou het parool moeten zijn: 'niet in de steek laten', met beperkte mogelijkheden voor overheid tot overheid samenwerking. Ook hier is een nuchtere afweging van de eigen capaciteit en inschatting 'waar Nederland bilateraal meerwaarde heeft' uitgangspunt voor de vraag of we wel of niet bilateraal aanwezig moeten zijn. Ik meen dat de beslissing om niet bilateraal maar multilateraal aanwezig te zijn in Indonesië, een verstandige beslissing was. In bijvoorbeeld de Balkan zijn ruime mogelijkheden voor meer betrokkenheid, het betreft bovendien deels toekomstige EU-partners. Bovendien heeft Nederland daar in de aanloop een belangrijke rol gespeeld door snel geld ter beschikking te stellen waar andere donoren daar niet toe konden overgaan. Het zou echter te gek zijn om die donorlanden niet alsnog aan te spreken op door hen *en masse* gedane toezeggingen op *pledging* conferenties. In de Balkan lijkt ook een belangrijke rol weggelegd voor de Europese Commissie.

Naast *ownership* of liever *partnership* zijn *burdensharing* en taakdifferentiatie in de donorgemeenschap kernbegrippen voor modern ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Ik heb eerder al aangegeven dat moderne beleid niet te willen beperken tot overheidsactoren. Nieuwe rollen voor de lokale particuliere sector en niet-gouvernementele vertegenwoordigers van de samenleving zelf zijn naar mijn mening onontkoombaar, maar taai aan beide zijden.

Geloofwaardigheidskloof tussen beleid en uitvoering

Ik heb in het voorgaande al enkele voorbeelden gegeven van waar donoren onvoldoende betrouwbaar zijn in het nakomen van toezeggingen. Kwaliteit is doen wat je zegt, *put your money where your mouth is*, geen eisen opleggen die je zelf niet kunt nakomen of waar de maatlat zo hoog ligt dat je vooraf weet dat het onhaalbaar is. Tegelijkertijd is niet het overeengekomen voornemen, maar de realisatie ervan de

maatstaf of een land heeft voldaan aan gemaakte afspraken. Ook op dit punt zijn donoren veel en ten onrechte aan het lijntje gehouden. Meer en betere bestuurlijke en institutionele risico-inschattingen, corruptie bespreekbaar maken, duidelijker zijn over wat je minimaal van landen of organisaties verwacht in plaats van maximale of mechanische standaardlijsten af te draaien. Echte donorcoördinatie in plaats van op zijn best een optelsom van de collectieve bilaterale eisen van de donoren. Ook hier zonder realistische *checks and balances* uit te oog te verliezen.

Meer in het algemeen oog en oor hebben voor bijvoorbeeld Afrikaanse opvattingen en oplossingen. Laten we niet vergeten dat de oplossingen voor crises in Afrikaans leiderschap die door de regio gevonden werden door asiel in derde landen voor Idi Amin, Hissene Habré en Menghistu, oplossingen waren die in formele rechtssystemen niet mogelijk zouden zijn maar wel openingen maakten in volledig vastzittende situaties. Bovendien lijken ze te voldoen aan een rechtsbelevings-criterium dat ik als antropoloog in deze universiteit met de paplepel ingegoten kreeg: de ‘beleving van reciprociteit of evenwichtigheid bij de betrokken partijen’. Wellicht is het in dat kader dan ook beter om in ons taalgebruik de term *Multiparty Democracy* te vervangen door de term *Multivoice Democracy*, als prealabele voorwaarde voor reciproke en dus echte vormen van dialoog.

Literatuur

- Kaplan, R.D., 1997: *Reis naar de einden der aarde*, Het Spectrum, Utrecht [vertaling van *The Ends of the Earth, A Journey at the Dawn of the 21st Century*, Random House, New York, 1996]
 Kaplan, R.D., 2000: *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*, Vintage Books, New York
 Theroux, P.E., 1987: *O-Zone*, Penguin Books, Hammondsworth, Middlesex

MONDIALISERING IN ONTWIKKELING: SUCCESVOLLE INTEGRATIE VAN ARME LANDEN IN DE WERELDECONOMIE

Gerrit Zalm

Inleiding

Het thema Mondialisering is zeer actueel. Het onderwerp staat op de agenda's van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. Hun jaarlijkse bijeenkomsten – gepland voor aankomend weekend (29/30 september 2001) in Washington – zijn echter, zoals u weet, uitgesteld vanwege de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten.

Mondialisering is eveneens een populair onderwerp – maar om minder positieve redenen – bij tal van critici en demonstranten. De pers noemt ze veelal anti-globalisten. Sommige critici van mondialisering willen de mondialisering stoppen of in ieder geval flink aanpassen, anderen zouden het liefst het IMF en de Wereldbank opheffen.

Ik wil graag deze gelegenheid aangrijpen om uit te leggen waarom mondialisering in mijn ogen positieve effecten heeft. Of misschien dat ik beter kan zeggen: positieve effecten kan hebben. Want dat er risico's zijn, dat is onomstreden.

De opzet van het college is als volgt. Allereerst wil ik met u kort stilstaan bij het fenomeen mondialisering. Ik zal uitleggen wat ik onder het begrip versta. En ik zal het illustreren aan de hand van een aantal grafieken. Ook ga ik kort in op het belang van handels- en kapitaalverkeer.

Hierna behandel ik de verantwoordelijkheden die diverse betrokkenen hebben om mondialisering ook voor de armste landen tot een succes te maken. De centrale vraag die ik hier wil beantwoorden is 'wie moet wat doen?' Het 'wie' in de vraagstelling verwijst naar drie partijen. De arme landen zelf, de internationale financiële instellingen – het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank – en de industrielanden (ook wel aangeduid als 'donoren').

Ook zal ik ingaan op de bezwaren van critici tegen mondialisering en liberalisering. Ik sluit af met de conclusies. Na de pauze hebt u gelegenheid om vragen te stellen. Maar ik begin dus met een toelichting op het fenomeen mondialisering.

Mondialisering

Wat is mondialisering precies? Eén mogelijke definitie luidt als volgt: 'De toenemende integratie van economische activiteiten tussen landen in verschillende delen van de wereld'.

Mondialisering kan echter aan veel meer refereren. Aan de samenwerking op milieugebied bijvoorbeeld. Het Kyoto Protocol – waar mijn collega Pronk zich zo sterk voor heeft gemaakt – gaat over de mondiale aanpak van het broeikaseffect. Een tweede voorbeeld betreft belastingverdragen tussen landen, die internationale effecten van belastingheffing regelen. Een derde voorbeeld is het AIDS-fonds van de Verenigde Naties waarmee de ziekte wereldwijd wordt aangepakt.

Ik zal mij echter beperken tot de tak van mondialisering die wat meer kritiek krijgt: de economisch-financiële mondialisering. De drijvende krachten achter het proces van mondialisering zijn vooral:

- De voortschrijdende technologische ontwikkelingen (transport, communicatie – zoals de opkomst en ontwikkeling van het internet), en
- Het afschaffen van restricties op internationaal handelsverkeer en kapitaalverkeer, vooral tijdens de jaren tachtig en negentig.

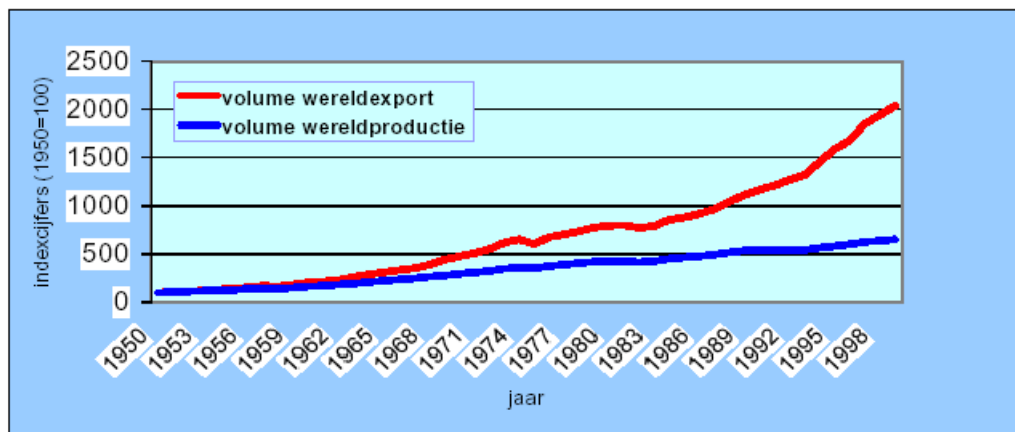
In dit college ga ik vooral in op de toename van handels- en kapitaalverkeer. Definities zijn nuttig, maar aansprekender zijn concrete illustraties bij mijn stelling dat mondialisering steeds meer om zich heen grijpt. Hiertoe heb ik wat gegevens in grafieken gezet.

Deelname aan handel

Figuur 1 laat aan de hand van indexcijfers zien dat vanaf 1950 (met indexcijfer gelijk aan 100) het wereldexportvolume veel sneller is gegroeid dan het wereldproductievolume. Dit geldt in het bijzonder voor de jaren negentig. De groei van de wereldexport is dus een veelvoud geweest van de groei van de wereldproductie. Deze grafiek wijst in feite op twee dingen:

1. Een steeds groter deel van de productie van landen over de grens wordt afgezet;
2. Een steeds groter deel van bestedingen in landen betreft geïmporteerde goederen.

Beide wijzen op een toenemende integratie en voortschrijdende mondialisering.

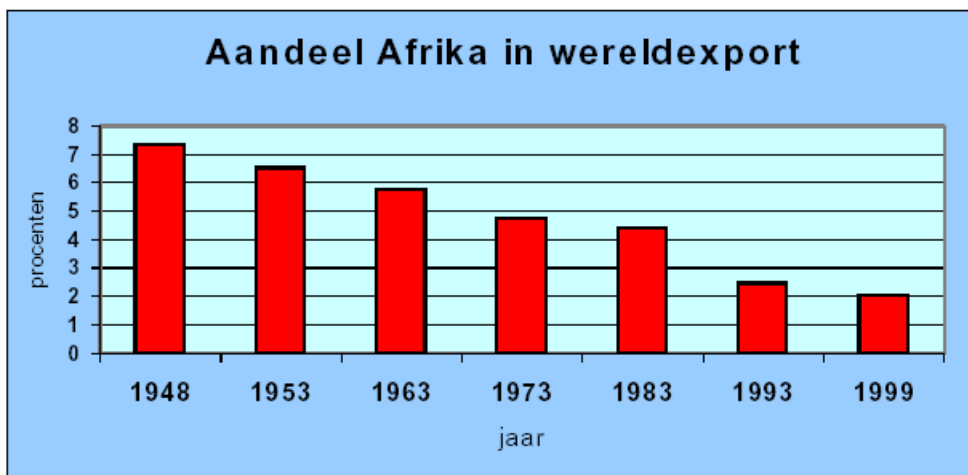


Figuur 1; bron: WTO

Een kanttekening hierbij is dat deze twee lijnen minder ver uiteen lopen wanneer we uitgaan van waardecijfers, dat wil zeggen volume maal prijs. Achtergrond hiervan is dat prijzen van goederen die internationaal verhandeld worden relatief minder snel stijgen dan de prijzen van producten die alleen in het binnenland verkocht worden. Dit heeft te maken met de concurrentie – die is voor internationaal verhandelbare goederen groter dan voor diensten die vooral in het binnenland worden verhandeld.

Deze cijfers zeggen echter nog niets over de mate waarin verschillende regio's hebben deelgenomen aan de internationale handel. Het belang van export en import is voor veel landen toegenomen. Voor hen is in de loop van de tijd een steeds groter deel van de productie bestemd geweest voor het buitenland. Dat geldt ook voor Nederland.

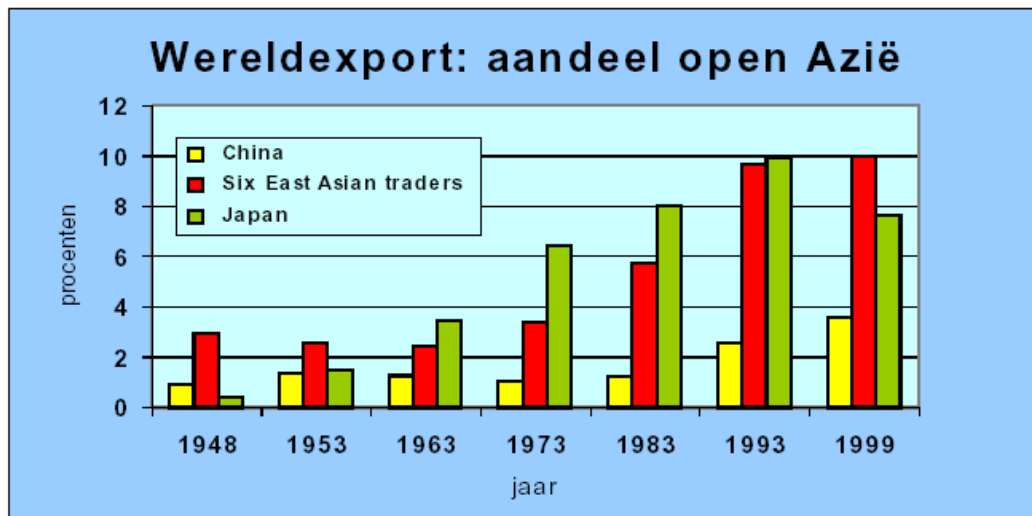
De armste landen zijn echter relatief achtergebleven: hun aandeel in de wereldexport is gedaald; dat van rijkere landen is gestegen. Figuur 2 illustreert de achterblijvende ontwikkeling voor het continent Afrika. Dit diagram laat zien dat Afrika (waar veel van de armste landen zich bevinden) zijn aandeel in de wereldexport heeft zien dalen van 7,4 procent in 1948 tot 2,0 procent in 1999. Terwijl dus de taart van de wereldexport steeds groter wordt – een stijging van \$ 58 miljard in 1948 tot \$ 5.473 miljard in 1999 – slinkt de punt die Afrika krijgt. Dit geldt overigens ook voor de armste landen in Azië: hun aandeel daalde van 5,8 tot 3,0 procent.



Figuur 2; bron: WTO

Deze ontwikkeling in Afrika kunnen we confronteren met de landen in Azië die zich het sterkst gericht hebben op handel. Figuur 3 laat zien dat de 'Six East Asian traders' – dit zijn Zuid-Korea, Thailand, Maleisië, Singapore, Taiwan en Hongkong – hun aandeel in de wereldexport hebben zien stijgen van drie naar tien procent. Een soortgelijke ontwikkeling zien we voor China en Japan, met de kanttekening dat Japan zich al direct na de Tweede Wereldoorlog heeft opengesteld voor de wereldeconomie.

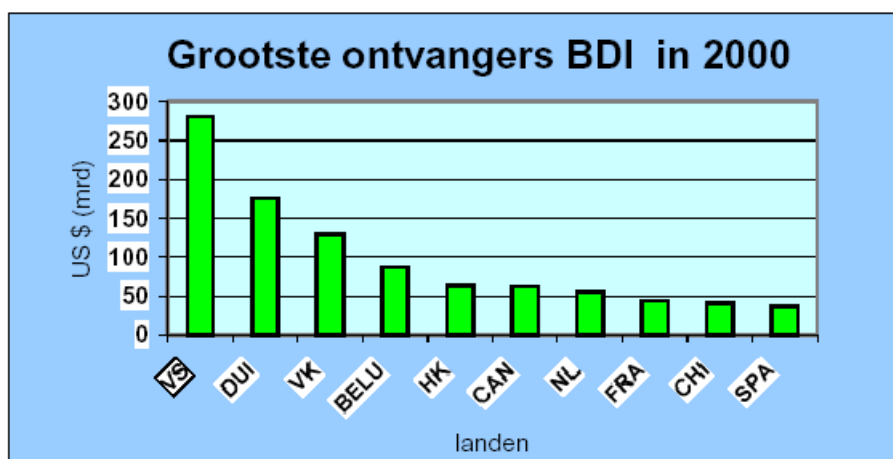
Deze Aziatische landen zijn het levende bewijs van de stelling dat aansluiting bij de wereldeconomie loont. Door meer te handelen is hun aandeel in de wereldproductie en hun aandeel in het wereldinkomen toegenomen. Daarmee hebben ze sterk geprofiteerd van de gunstige internationale economische omstandigheden. Dit in tegenstelling tot een continent als Afrika, dat in feite gemarginaliseerd is. Ik bespreek zo dadelijk de achtergronden van deze marginalisatie en de manier waarop die zou kunnen worden omgebogen.



Figuur 3; Bron: WTO

Deelname aan kapitaalverkeer

Naast deelname aan het internationale handelsverkeer, komt mondialisering ook tot uitdrukking in het internationale kapitaalverkeer. Daar valt heel veel onder, zoals grensoverschrijdende transacties in aandelen en obligaties, kredietverlening tussen landen en buitenlandse directe investeringen. In het vervolg sta ik vooral stil bij deze laatste categorie kapitaalverkeer, de buitenlandse directe investeringen (afgekort tot BDI) – zoals het oprichten van een productielocatie.

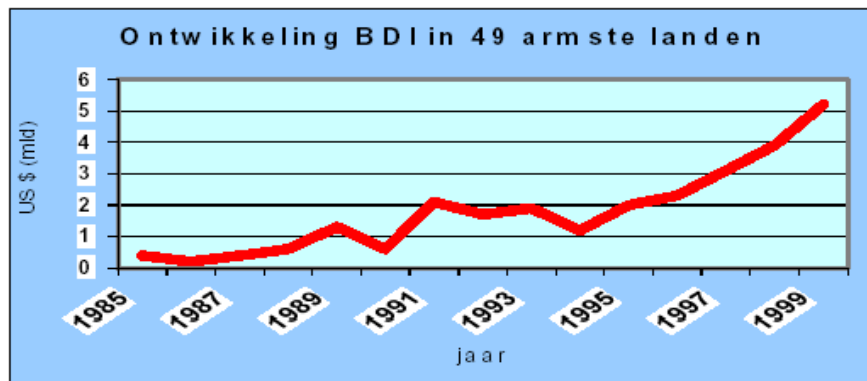


Figuur 4; bron: UNCTAD

Het staafdiagram in Figuur 4 laat zien dat industrielanden het gros van de buitenlandse directe investeringen ontvangen. In totaal werd er vorig jaar voor een bedrag van ruim \$ 1.200 miljard over de grens geïnvesteerd. Het merendeel hiervan komt – zo is duidelijk te zien – terecht in de industrielanden. Overigens staat BELU voor België/Luxemburg en HK voor Hongkong. U ziet dat een land als Nederland meer ontvangt dan een sterke groeier zoals China.

Recent onderzoek wijst uit dat gemiddeld minder dan één procent van alle buitenlandse directe investeringen terecht komt in de groep van 49 armste landen. Van die armste landen liggen er overigens 34 in Afrika. Dat deze arme landen zo'n klein percentage ontvangen van alle buitenlandse investeringen is een groot probleem. Zonder buitenlands kapitaal zullen deze landen achterblijven omdat ze zelf te arm zijn om voldoende kapitaal voor investeringen bijeen te brengen.

De grafiek in Figuur 5 laat de ontwikkeling van de directe buitenlandse investeringen zien voor de groep van 49 armste landen.



Figuur 5; bron: UNCTAD

De figuur laat zien dat de absolute omvang van de directe investeringen in de armste landen sinds 1990 fors gestegen is. De bedragen die hiermee gemoeid zijn staan echter in schril contrast met de bedragen die industrielanden ontvangen. De lijn is stijgende, maar het aandeel in het totaal van de investeringen blijft uiterst laag. De ruim \$ 5 miljard die de 49 armste landen in de wereld ontvingen in 1999 is gelijk aan ongeveer tien procent van het bedrag dat alleen al naar Nederland stroomde.

Als ik het voorgaande kort samenvat, is de conclusie dat de sterke toename van handels- en kapitaalverkeer grotendeels voorbij is gegaan aan de armste landen; hierdoor hebben zij niet kunnen profiteren van de vele voordelen die deelname aan internationale handel en internationaal kapitaalverkeer bieden.

Voordelen handels- en kapitaalverkeer

Wat zijn nu precies de voordelen van deelname aan internationale handel en internationaal kapitaalverkeer? Ik zal die heel kort aangeven. Degenen van u die het vak Internationale Economische Betrekkingen hebben gevolgd, zullen daar een veel uitgebreidere toelichting hebben gehad.

Het uiteindelijke voordeel van internationale handel is dat het landen (en dus de inwoners van die landen) een hogere welvaart oplevert. Met import krijgen landen de beschikking over meer producten tegen lagere prijzen. Met import vergroten landen

hun consumptiemogelijkheden. Omdat landen op die manier kunnen profiteren van kostenvoordelen die elders bestaan neemt de koopkracht toe. Met export kunnen landen een vergroting van de afzet realiseren. Hierdoor verbetert de concurrentiepositie en stijgen inkomens en werkgelegenheid.

Ook de baten van het aantrekken van buitenlandse investeringen zijn groot. Via de import van kapitaal en technologie kan de productiecapaciteit worden vergroot. Dit resulteert in economische groei, werkgelegenheid en belastinginkomsten. Directe investeringen gaan veelal gepaard met kennisoverdracht; met die *know-how* kunnen landen zich verder ontwikkelen. Dat is wellicht het belangrijkste voordeel van het aantrekken van investeringen.

Ik heb nu alleen in het kort de voordelen van handels- en kapitaalverkeer aangegeven. Mondialisering heeft echter ook risico's. Op die risico's ga ik straks in.

Onderzoek van de Wereldbank

Ook onderzoek van de Wereldbank toont de voordelen van mondialisering overtuigend aan. In het rapport *Globalization, Growth and Poverty* (Dollar & Collier 2001) staat dat de drie miljard inwoners van de 24 armste landen die het *meeste* succes hebben geboekt met integratie in de wereldeconomie hebben geprofiteerd van hogere inkomens, een hogere levensverwachting en beter onderwijs. Deze landen hebben een gemiddelde economische groei gekend van vijf procent gedurende de jaren negentig, terwijl de rijke landen destijds met slechts twee procent groeiden. Bovendien is de groei veel hoger geweest dan de groei van niet-geliberaliseerde arme landen.

Het is lastig om een land aan te wijzen dat de welvaart van zijn bevolking significant en blijvend heeft verbeterd zonder de activiteiten gericht op handels- en kapitaalverkeer substantieel uit te breiden. Alleen constateren dat landen hun aansluiting bij de wereldeconomie hebben gemist is echter niet voldoende. De vraag is hoe die aansluiting verbeterd kan worden. Op deze vraag ga ik in het vervolg van dit college in. Zoals gezegd zal ik ook ingaan op de mogelijke problemen die mondialisering met zich mee kan brengen.

Wie moet wat doen?

De centrale vraag die ik nu wil stellen en proberen te beantwoorden is: wat is er nodig om arme landen succesvol te laten integreren in de wereldeconomie? Kortom: wie moet wat doen?

Ik onderscheid drie groepen betrokkenen – in modern jargon *stakeholders* – die ieder hun eigen bijdrage moeten leveren. Zij hebben een gedeelde en een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid:

- De armste landen zelf;
- De internationale financiële instellingen – zoals IMF, Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken;
- De industrielanden.

Ik begin met de categorie van de arme landen.

De arme landen

Het beleid van arme landen moet gericht zijn op het creëren van een stimulerend ondernemers- en investeringsklimaat. Een gezonde en stimulerende omgeving is de absolute basisvoorwaarde voor economische groei, voor integratie in de wereldeconomie en dus voor armoedebestrijding. Essentieel voor arme landen zijn:

- Integer bestuur en sterke instituties – bestrijden van corruptie, effectieve regelgeving en eenvoudige procedures (voor bijvoorbeeld het beginnen van een eigen bedrijf);
- *Ownership*: landen moeten draagvlak creëren en verantwoordelijkheid nemen;
- Politieke en economische stabiliteit, inclusief gezond macro-economisch beleid;
- Creëren van goedgerichte sociale vangnetten – dit is vooral in het begin van het proces van hervormingen van groot belang;
- Structurele hervormingen – dit duidt op het wegnemen van belemmeringen voor duurzame economische groei.

Dit zijn er heel veel – ik wil bij twee ervan wat nader stilstaan:

1. Toelaten van buitenlandse financiële instellingen. In een recent rapport concludeert de Wereldbank dat arme landen er verstandig aan doen om buitenlandse banken toe te laten tot de binnenlandse financiële sector. Er blijkt een positieve correlatie te zijn tussen de groei van de financiële dienstverlening en de economische ontwikkeling. Een basisvoorwaarde is wel dat landen allereerst orde op zaken moeten stellen: als corruptie en instabiliteit aan de orde van de dag zijn, zullen investeerders niet komen. Toetreding verbetert ook de prestaties van lokale bedrijven: de bedrijfsvoering wordt efficiënter en de kwaliteit van de verleende diensten neemt toe. Wel heeft de Azië-crisis ons geleerd dat met het ontwikkelen van de financiële sector, het toezicht op die sector moet meegroeien. Wilde, ongecontroleerde liberalisatie levert geen goede bijdrage aan de economische groei.
2. Definiëren van eigendomsrechten. De bevolking van arme landen is feitelijk rijker dan ze op het eerste gezicht lijkt. De bevolking heeft veelal wel bezittingen – zoals grond – maar het ontbreekt hun aan het formele eigendomsrecht. Daarom is het bijvoorbeeld onmogelijk om die grond als onderpand te gebruiken bij het aanvragen van een lening. De lening wordt dus niet verstrekt. En economische activiteit (productie, handel) vindt daarom niet plaats. Bovendien kan de financiële sector zich niet echt ontwikkelen. Kortom: indien landen eigendomsrechten gaan definiëren, komen miljarden dollars aan slapend kapitaal effectief beschikbaar. Ook zullen landen eigendom juridisch moeten beschermen zodat rechtszekerheid ontstaat.

Samengevat: het gaat er dus in de eerste plaats om dat arme landen de condities scheppen waaronder lokale ondernemers bereid zijn te investeren en risico's te nemen. Indien lokale bedrijfjes investeringen doen en er particulier initiatief ontstaat, zullen ook buitenlandse investeerders geïnteresseerd raken.

De internationale instellingen

De tweede groep *stakeholders* die ik bespreek zijn de internationale financiële instellingen, kortweg de IFI's. Ik beperk mij tot de twee grootste instellingen: het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. Naast IMF en Wereldbank spelen ook de regionale ontwikkelingsbanken (zoals de Afrikaanse en de Aziatische ontwikkelingsbank) een belangrijke rol in hun eigen regio.

Naast de algemene taak van het bevorderen van de internationale financiële stabiliteit, hebben IMF en Wereldbank een waaier aan taken en verantwoordelijkheden in de armste landen. Ik maak gebruik van de volgende vierdeling:

1. Beleidsadvisering. Het IMF richt zich vooral op macro-economisch terrein (het monetaire beleid, begrotingsbeleid en de wisselkoers) en de Wereldbank houdt zich vooral bezig met structurele hervormingen die de lange termijn ontwikkeling van landen moeten stimuleren en de armoede moeten helpen verminderen.
2. Financiering. IMF en Wereldbank ondersteunen landen niet alleen met advies, maar ook met geld. Hiertoe spreken landen en de IFI's zogenaamde programma's af – bijvoorbeeld gericht op het privatiseren van staatsbedrijven – of financieren ze concrete projecten – bijvoorbeeld om de infrastructuur te versterken of de gezondheidszorg te verbeteren.
3. Schuldverlichting. IMF en Wereldbank zijn belangrijke voortrekkers geweest van schuldverlichting aan een groep van 42 landen met de zwaarste schulden. Via kwijtschelding proberen IMF en Wereldbank – samen met afzonderlijke (rijke) landen – middelen vrij te maken voor armoedebestrijding. In totaal zal de schuldenlast voor de armste landen met uiteindelijk zo'n \$ 30 miljard worden verlicht. Nederland heeft bij de financiering van het kwijtscheldingsinitiatief een voortrekkersrol gespeeld.
4. Technische assistentie. Fonds en Bank helpen landen eveneens door ter plekke kennis over te dragen aan werknemers van de publieke sector. Op die manier kunnen landen eigen expertise en capaciteit opbouwen.

Samengevat ben ik er van overtuigd dat de IFI's een belangrijke rol hebben in arme landen. De instellingen zijn onmisbaar in het bijstaan van arme landen in hun streven aansluiting te zoeken bij de wereldeconomie. Ik zou graag overtuigd worden van het tegendeel omdat er miljarden aan kapitaal terug zouden vloeien in de schatkist wanneer we beide instellingen zouden liquideren.

Kritiekpunten mondialisering

IMF en Wereldbank hebben veel kritiek gekregen op het beleid dat zij voeren. Veel tegenstanders van mondialisering houden het IMF en de Wereldbank min of meer verantwoordelijk voor de slechte situatie in arme landen. De kritiek op de mondialisering richt zich dan ook vooral tegen deze instellingen.

Soms hebben critici gelijk, meestal is deze kritiek in mijn ogen misplaatst. Ik ben ervan overtuigd dat de arme landen er een stuk slechter voor zouden staan indien deze landen het zonder steun van de internationale instellingen hadden moeten stellen. Men zegt wel eens – en ik ben het daar mee eens – dat wanneer het IMF en Wereldbank niet zouden bestaan, ze vandaag nog zouden worden opgericht. Wellicht dat dit zelfs zou

gebeuren op aandringen van degenen die op dit moment de meeste kritiek uiten, ook op deze instellingen.

Internationale bijeenkomsten van die instellingen bieden bij uitstek de gelegenheid om te spreken over het beleid dat nodig is om ook arme landen te laten integreren in de wereldeconomie. Internationale bijeenkomsten bieden ook een uitstekende gelegenheid om in dialoog te treden met critici. Ik weet uit ervaring dat IMF en Wereldbank openstaan voor kritiek en hun beleid op basis van die kritiek aanpassen.

Ik erken dat liberalisering en mondialisering bepaalde risico's voor arme landen met zich meebrengen, voor bijvoorbeeld het milieu en de inkomensverdeling. Ook is het de harde realiteit dat sommige landen beter in staat zullen zijn om te profiteren van internationale handel en kapitaalverkeer dan andere landen. Zo is het bekend dat landen met een monding aan zee een betere uitgangspositie hebben dan landen die ingesloten worden door andere landen.

Hoewel de praktijk uitwijst dat liberalisering en mondialisering op lange termijn voordelen opleveren – voor iedereen – kunnen bepaalde bevolkingsgroepen er op korte termijn op achteruit gaan. Het IMF en de Wereldbank moeten – met het land in kwestie – zorgvuldig de gevolgen van hervormingen op de bevolking in kaart brengen. Als blijkt dat sommige bevolkingsgroepen door bepaalde hervormingen negatief worden beïnvloed, kunnen IMF en Wereldbank het land adviseren het beleid bij te sturen of kunnen ze het land aanraden sociale vangnetten in te richten. Daar ligt een belangrijke taak voor deze instellingen.

Niet-gouvernementele organisaties hebben niet alleen kritiek op de IFI's, maar ook op de rijke industrielanden. Zij beweren dat de industrielanden hun eigen markten afschermen voor importen vanuit arme landen, terwijl deze arme landen zelf wel gedwongen worden hun markten te liberaliseren. In hun ogen is dit uitermate onrechtvaardig en hypocriet. Daar hebben ze helemaal gelijk in. Dit brengt mij bij de derde categorie *stakeholders*: de industrielanden.

De industrielanden

Ook van rijke landen mag verwacht worden dat zij hun aandeel leveren aan de integratie van arme landen in de wereldeconomie. Ik denk daarbij aan twee concrete acties.

Ontwikkelingssamenwerking

De internationale norm – die in VN-verband is afgesproken – voor uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking staat op 0,7 procent van het Bruto Nationaal Product (BNP); er zijn echter slechts weinig landen die de afgesproken norm daadwerkelijk naleven. De 21 rijkste industrielanden besteedden vorig jaar in totaal slechts een magere 0,24 procent van hun BNP aan ontwikkelingssamenwerking. Alleen Luxemburg, de Scandinavische landen en Nederland leven de norm na.

Ook de ontwikkeling in de tijd is alles behalve bemoedigend te noemen. In de jaren negentig is de ontwikkelingssamenwerking gericht op Afrikaanse landen per hoofd van de bevolking aldaar gedaald van \$ 32 in 1990 naar \$ 19 in 1998.

Dit staat in schril contrast met de inkomensgroei die rijke landen vooral in de tweede helft van de jaren negentig hebben gerealiseerd. Minister Herfkens en ik maken ons al enige tijd in verschillende organisaties sterk voor het naleven van de 0,7 procent-norm. Indien die rijkste landen zich volledig zouden committeren aan de 0,7 procent-norm zouden arme landen jaarlijks over \$ 100 miljard extra kunnen beschikken!

Naast het verhogen van de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking moeten industrielanden hun hulpbijdragen ontdoen van beperkende voorwaarden. Landen moeten zelf verantwoordelijk zijn voor de besteding. Donoren moeten natuurlijk wel toezicht houden op de feitelijke besteding van middelen en randvoorwaarden stellen – ze kunnen bijvoorbeeld de eis stellen dat hulp besteed moet worden aan onderwijs.

Openstellen van markten

Nu het kritiekpunt van veel ngo's dat ik al eerder noemde. Industrielanden (Europese Unie, Verenigde Staten, Japan) – maar ook bijvoorbeeld de middeninkomenslanden in Latijns Amerika – moeten hun markten openstellen voor export van arme landen. Door handelsbelemmeringen af te schaffen krijgen arme landen de mogelijkheid om via export inkomen te verwerven.

De belangrijkste productmarkten voor de armste landen zijn grondstoffen, textiel en kleding en landbouw. Ik ga in het vervolg alleen in op de landbouw omdat het vooral deze sector is waar westerse landen een zeer slechte reputatie hebben. Daarnaast is het juist deze sector die zo belangrijk is voor de arme landen. Ik wil een paar relevante constatering en kort aanstippen.

- De bescherming van de eigen landbouw in de geïndustrialiseerde wereld is enorm. Het totaal bedrag dat de dertig bij de OESO aangesloten rijke landen jaarlijks uitgeven aan landbouwsubsidies is gelijk aan circa \$ 300 miljard. Om dit bedrag in perspectief te plaatsen: \$ 300 miljard is bijna zes keer het bedrag dat industrielanden jaarlijks aan ontwikkelingssamenwerking uitgeven. Dit is een schril verhouding.
- Subsidiering van de landbouw in rijke landen verslechtert de concurrentiepositie van arme landen. Prijssubsidies en inkomenssteun voor boeren leiden tot een vergroting van de eigen productie waardoor import overbodig wordt. Overschotten die ontstaan worden gedumpt – dit keer met exportsubsidies – op de wereldmarkt. Het aanbod op die wereldmarkt wordt zo kunstmatig vergroot waardoor én de afzetmogelijkheden voor arme landen verminderen én de prijzen die zij ontvangen kunstmatig laag zijn.
- Maar bij subsidies blijft het niet. De export door arme landen wordt op vele andere manieren belemmerd. Naast subsidies hanteren industrielanden:
 - Quota – dit zijn absolute beperkingen op de omvang van de import; quota zijn er voor bijvoorbeeld rijst, suiker en bananen;
 - Tarieven – deze invoerrechten maken geïmporteerde goederen duurder zodat binnenlands geproduceerde goederen concurrerender worden; tarieven zijn er voor bijvoorbeeld rundvlees;
 - Kwaliteitseisen – dit is de gevaarlijkste categorie; op zichzelf zijn veel eisen terecht vanwege zorgen om de volksgezondheid; het gevaar bestaat echter dat rijke landen aan de ene kant bepaalde belemmeringen afschaffen, maar daar andere voor in de plaats stellen, zoals – al dan niet redelijke – milieueisen of voedselzekerheidseisen; we lopen het risico dat op grond van al dan niet zuivere milieumotieven import wordt ontmoedigd.

Ik moet tegelijkertijd echter constateren dat ook arme landen zelf niet brandschoon zijn. De armste blijken namelijk ook onderling – op elkaars importen en exporten – handelsbelemmeringen op te werpen. Ook hiervan gaat een sterk negatief effect uit op de economische ontwikkeling in die landen. Met regionale integratie is dus ook nog veel te winnen. Zoals de landen van de Europese Unie ook veel hebben gewonnen met hun onderlinge integratie na 1950.

Samengevat – in economenjargon – kun je stellen dat door marktbescherming in industrielanden arme landen geen kans krijgen om hun comparatieve voordelen te benutten.

Conclusies markttoegang

Uit onderzoek komt naar voren dat wanneer industrielanden absolute toegang tot al hun markten verlenen – dus ook de markten voor textiel, industriële producten en diensten – de export van de armste landen met *elf procent* zal toenemen en de export van Afrika (met uitzondering van olie) met *veertien procent*!

Om terug te komen op het fenomeen mondialisering: deze cijfers duiden mijn inziens eerder op een gebrek aan mondialisering dan een te veel ervan. Het afschaffen van handelsbelemmeringen zal de export vergroten en ook de directe investeringen kunnen bevorderen. Kortom: de welvaart zal stijgen. Twee laatste opmerkingen hierbij:

1. Europa, Verenigde Staten, Canada en Japan hebben recentelijk al initiatieven tot marktopening ontplooid. Zo hebben de 15 landen van de Europese Unie recentelijk het project *Everything But Arms* gelanceerd. In dit kader krijgen de 49 armste landen vrije markttoegang tot alle 15 landen van de Europese Unie.
2. In november 2001 gaat in het oliestaatje Qatar de nieuwe wereldhandelsronde van start. De Nederlandse inzet is er op gericht dat deze nieuwe ronde vooral de armste landen tegemoet moet komen. Zo zal de Europese Unie er hopelijk bekendmaken dat het alle exportsubsidies op landbouwproducten afschaft.

Afsluiting

Mondialisering is overal. Mondialisering is onontkoombaar. En mondialisering is niet te stoppen. Daarom is het ook zo belangrijk dat we met z'n allen proberen om ook de armste landen in onze wereld hiervan mee te laten profiteren.

Ik heb in dit college proberen aan te geven dat hiertoe iedere *stakeholder* zijn eigen verantwoordelijkheid heeft en die moet naleven. De arme landen staan er niet alleen voor. Marktopening door rijke landen is weliswaar een noodzakelijke, maar zeker geen voldoende voorwaarde. Landen zullen ook zelf het nodige huiswerk moeten doen om in staat te zijn überhaupt van marktopening te kunnen profiteren.

Dé basisvoorwaarde voor effectieve integratie in de wereldeconomie is echter – wat met een modern woord heet – *ownership*. Landen moeten zelf willen, zelf draagvlak creëren en zelf verantwoordelijkheid nemen. Gelukkig wordt de noodzaak van beleid en hervormingen gericht op economische groei, welvaart en vermindering van de armoede inmiddels breed gedragen. Ook door de arme landen zelf.

Ik ben nu aan het einde van mijn verhaal. Wie nog steeds denkt dat participatie in de mondialisering negatief is voor een land zal moeilijk te overtuigen zijn. Wie daarom nog steeds niet overtuigd is, adviseer ik zelf eens te gaan kijken in landen die consequent niet hebben meegedaan aan mondialisering, en met eigen ogen het resultaat daarvan te beoordelen.

Literatuur

Dollar, D. & P. Collier, 2001: *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Oxford University Press, New York

THE CLIMATE AGREEMENTS: GOOD PRACTICE IN INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL RELATIONS?

Joyeeta Gupta

Introduction: The changing political dynamics

It was barely twelve years ago that the climate change problem hit the international agenda, and it led to the most touching coming together of 185 nations to deal with a common problem. The global solidarity that lasted about two years was also encouraged by the build-up for the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio de Janeiro in 1992. There was a euphoric feeling of purpose world-wide. Although a treaty was adopted on climate change in 1992, the bubble burst soon after with the disappointment following the inability of UNCED to integrate development and environmental issues. The expectation that the Conference would lead to a common understanding of the development and environment issues was lost in the fear that the gap, not just economic and social, but also communication, between the rich and the poor world was too deep and structural to be bridged.

In the post 1992 period, there was increased scientific information on the seriousness of the climate change problem, but also the social and political costs of taking action for individual countries was gradually becoming more clear. The costs could be kept down if everyone cooperated, but the fear that the developing countries would want greater access to the global commons (the right to development and, hence the pollution that goes with that) and that they would want compensation for the pollution caused by the developed countries, was a major worry in the West which wanted to maintain its own development. Although the solidarity remained politically strong enough to call for quantitative commitments for developed countries in 1995, the solidarity was in fact breaking down. Months before the Kyoto Protocol was negotiated in 1997, it was clear that the US Senate would not back any agreement that emerged from the negotiations in Kyoto. Yet, in an effort to keep up appearances, Al Gore, then vice-president of the US, was present at Kyoto and the developed world finally did accept relatively strong targets from a political perspective if not a scientific perspective. The Clinton Administration kept the façade of commitment up by keeping the issue alive on the Presidential agenda and by making personal contacts with key developing countries to encourage them to show that they were ‘meaningfully participating’ in the process; so as to convince the Senate that the US had to do also do its part.

But, once George W. Bush took over as President, the façade was dropped. The US would not be party to the process, neither would it hinder the process from further developing. With the US gone, the whole politics of the process changed. The notion that the developed world *wanted* to address the problem had increased what little bargaining position the developing countries had. But with the US turning its back to the regime, this bargaining position was lost. In the meanwhile the developing countries had increasingly begun to realise that it was not just their *right* to grow that was threatened by the potential legal commitments of the regime, but that their *capacity* to grow might be more seriously affected by the potential impacts of climate change on sea level rise, melting glaciers and changing precipitation patterns. The developing countries would have to change their tactics in order to ensure that the regime did not fizzle away altogether. At the same time, Europe that had made its ratification of the Kyoto Protocol conditional on ratification by the US and Japan, in order to put pressure

on them, had to also change its tactics. The US was not going to participate. There was no bargaining space. The credibility of the whole process was at stake and European leaders had staked too much politically in the process to withdraw. The EU finally went and ratified the Kyoto Protocol in June 2002, and its leadership paid off. Japan and Russia will also ratify and the big third world countries have committed themselves to coming on board. The biggest polluter is not on board the process, but it has not yet been able to crack the global solidarity on this issue. This might isolate the US in the area of technology cooperation, should the rest of the world, Parties to the Kyoto Protocol, attempt at modernising their own technologies and exporting them. Should US businesses also choose to join the process through, inter alia, their subsidiaries in other Western and developed countries, then the process would have gone much further than envisaged by the US administration (for details on the process see Gupta 2001).

What the US administration's walk out may have achieved, although it is too early to say so, is that it has broken the North-South polarity and instead it has helped both North and South to see where there is political space to make agreements.

Given the extraordinary developments in the climate change regime over the last twelve years, given the sentiments of the countries participating in the regime, it is quite remarkable that we have an international set of agreements on the issue with instruments to promote its implementation. It leaves one with the feeling that if the climate change issue had come on to the international agenda a decade later than it had, it is possible that the global political and economic climate would have been such that it would have been much more difficult to come to a global agreement which includes the bulk of the world's countries. It is in the light of this feeling that one can examine the achievements of the climate change negotiating process with a certain sense of satisfaction.

Clearly the climate change agreements fall short of setting out a regime that is inherently equitable and that is environmentally effective. Having said that, this paper examines the nature of the achievements in the regime. Before doing so, it gives a brief outline of the climate change problem and the way the climate change regime has developed thus far.

The problem and the solution

The climate change problem

The climate change problem refers to the emissions of greenhouse gases, notably carbon dioxide, methane and nitrous oxide, into the atmosphere. The sectors most responsible for emitting these gases are the fossil fuel based energy and transport sector; but there are also other sectors such as the agricultural and land-use sectors that contribute emissions to the atmosphere. In other words almost all sectors in society are responsible for contributing to the climate change problem and there is strong correlation between economic growth and emissions. The solution, simple as it sounds, lies in de-linking this correlation.

The accumulation of greenhouse gases in the atmosphere is expected to cause global average surface temperatures to increase by 1.4-5.8 degrees C in the period 1990 – 2100. Since the 1960s, snow cover has already decreased by ten percent and since 1900 the average sea level has risen by 0.1 to 0.2 meters; precipitation has increased by 0.5 to 1.0 percent in the mid and high latitudes of the Northern hemisphere and by 0.2 to 0.3 percent per decade in tropical land areas. But, precipitation has also decreased in the sub-tropical areas of the Northern Hemisphere (Houghton et al. 2001). The

scientific models present results in terms of global and regional averages and the local impacts are sometimes very difficult to discern (Watson et al. 1998).

Predictions about the future emissions of greenhouse gases depend on the assumptions one has about the future of the globe. Recently forty possible scenarios have been constructed for the global community based on four different story lines (Nakićenović et al. 2001). In the A1 story line there is rapid economic growth, with a global population that declines after peaking, and new and efficient technologies are introduced rapidly. This is a promising and hopeful scenario because global differences between rich and poor decrease, there is greater interaction in all fronts between all parts of the world. In this story line, there are different technological options. In one the focus is on improving the fossil fuel intensive technologies; in the second one, the focus is on developing non-fossil energy sources, and in the third there is a balance between the different sources. In the A2 story line, the world remains heterogeneous, with a strong focus on self-reliance. The world is highly fragmented and economic growth is slower than in the first story line. The B1 story line is similar to the A1 story line but here there is a global transformation towards a service and information economy, with reductions in material intensity and with a strong emphasis on equity and global solidarity and environmental sustainability. The B2 story line focuses on local solutions, population growth is less than in the A2 world; and there is emphasis paid to environmental protection and equity but more on regional and local levels. All the forty scenarios assume that the world will be richer in the future and most assume that there will be a reduction in North-South disparities (which actually reflects a trend-break from the past). Gross world product increases ten to twenty-six times in the scenarios. The emissions from all sources range from 770 GtC (Giga tonne Carbon) to 2540 GtC by 2100, though the emissions of other greenhouse gases could decline. These scenarios indicate that carbon emissions are likely to be the least in a globalising (A1) world where technology is strongly focused on renewable energies and in a sustainable (B1) world, where the focus is on solidarity, equity and sustainability. All this implies that to address the long-term problem, there needs to be a focus on renewable energy and/or equity and sustainability.

The question of course is which areas will be seriously affected and who will be the biggest victims of climate change? The scientific models tend to focus on global averages and they are less accurate in making regional and local predictions. But it would appear that the populations that are already vulnerable because of their poor access to basic necessities are likely to be affected the hardest. Today thirty percent of the global population has inadequate access to water (1.7 billion). This number is expected to increase to five billion in 2025. (The question is: was this expectation taken into account by the Johannesburg World Summit on Sustainable Development of 2002, which has committed to drastically reducing the number of people without access to water by 2015?). People in inadequate shelters will be more vulnerable to the extreme weather events. The small island states are vulnerable to the rising sea level and extreme weather events. One island in Vanuatu has already disappeared under the rising sea level. The African countries and the coastal countries in the developing world will also be extremely vulnerable. The rich countries in the temperate zones may be slightly better off if the temperatures increase slightly; but if the temperatures increase beyond that point, these countries will also experience major losses. The tough scientific question remains: to what extent are these individual occurrences in the weather part of a pattern that can be directly attributable to climate change? The difficulty in making the cause-effect link is part of the reason that this problem is so challenging to address.

This brings us to the next question: who are the major polluters? There are always doubts about the quality and accuracy of the data regarding emissions, especially from the developing countries. But recent statistics show that the largest emitters of carbon from fossil fuels in the last decade of the twentieth century were the United States, Russia, Germany, China and the United Kingdom. The US was responsible for 30.3 percent of the total emissions, the 15 European Union members together emitted 22.1 percent, Russia was responsible for 8.9 percent, China – 7 percent, Japan 3.7 percent, Ukraine 2.3 percent and India 2 percent. The picture changes somewhat if the emissions are presented on a per capita basis. The US then emitted 5.6 tons of Carbon per capita, Russia 2.7, the EU 2.4, China 0.5, Japan 2.4, Ukraine 2.1 and India 0.2 tons Carbon (WRI 2002). The top 20 countries emitted 83.1 percent while the rest of the world 16.9 percent. (The above statistics do not take into account the other greenhouse gas emissions and the impacts of absorption by sinks. In that sense these statistics present only a partial picture). It is against the background of these numbers that one realises that the withdrawal of the United States from the international climate change regime is a serious problem in the regime. The US hopes to be a free rider in the regime.

The final question is what are the major solutions to the problem? These include a fuel-switch from fossil fuels to renewable energies and greenhouse gas friendly energy sources; increasing energy efficiency in industry, households and transport; a shift from wet rice cultivation which emits methane to other ways of cultivating rice; reduced animal husbandry, and, inter alia, the reduction of deforestation (see for details Metz et al. 2001).

The climate change agreements

In the 1980's there was increasing recognition in scientific circles that the climate change problem was likely to be a serious threat to human kind. This led the General Assembly of the United Nations to adopt a resolution to promote the negotiation of a treaty to deal with the climate change problem. In 1990, the negotiations began in earnest and two years later, the United Nations Framework Convention on Climate Change was adopted and opened for signature at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio de Janeiro. Countries rapidly began to ratify the Convention and it entered into force in 1994. 186 countries have ratified the Convention as of September 2002.

The Convention is an interesting framework document. It sets out a clear long-term objective to achieve global stabilisation of greenhouse gas concentrations within a time-frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally and to prevent threats to food production and further development. It identifies five principles that are to guide the parties in the further achievement of the goals of the Convention. It divides the world into two groups – the developed and the developing. Within the developed group, it points out that there are some countries that have stable economies and there are others in the process of transition to a market economy that are relatively unstable. It highlights objectives for the different groups of countries, which include the objectives of reporting on the activities undertaken within the domestic context of countries in implementing the goals of the regime. It sets up five bodies – a secretariat, a subsidiary body for scientific and technological advice, a subsidiary body on implementation, a financial mechanism and a Conference of the Parties to take decisions. The Conference of the Parties meets annually ever since the Convention has entered into force. The treaty further sets up a mechanism for the settlement of disputes. In other words, the Convention establishes an entire institutional framework

that should be able, through its annually recurring activities to promote the achievement of the long-term goals of the Convention (For an analysis see Gupta 1997).

Five years later in 1997, the Kyoto Protocol was adopted (see for details Grubb et al. 1999; Oberthür & Ott 2000). The special features of this Protocol are that it includes quantitative greenhouse gas emission related commitments for the developed countries and it introduces three different financial mechanisms to support the implementation of the regime – namely Emissions Trading (ET), Joint Implementation (JI) and the Clean Development Mechanism (CDM). It also identifies a list of policies and measures that Parties should adopt. This document, by virtue of its quantitative obligations and its financial mechanisms was very controversial and countries were hesitant to ratify it; for fear that it would either commit them to high emission related standards (namely the developed countries), or for fear that it enshrined principles that were not acceptable to them (namely the large developing countries). Nevertheless, more than seventy countries have ratified the Protocol and these include the big actors such as the European Union, Brazil, China, India and Russia as well as the small actors. Notable among the list of non-ratifying countries is the United States, the biggest polluter in the regime, but also some other states that are hiding behind its position – namely Canada and Australia.

In order to operationalise the agreements, it was also necessary to have more details about how the financial mechanisms would operate and how the compliance with the agreements would be monitored and enforced. This led to complex discussions that culminated in 2001 with the adoption of the Marrakesh Accords. The Marrakesh Accords adopted not only decisions with regard to the financial mechanisms, but also took decisions on technology transfer, capacity building and established three new funds: a climate change fund, a least developed countries fund and an adaptation fund, of which the last is to be financed by two percent of the proceeds of CDM projects (except when undertaken in a least developed country). It also established a new compliance mechanism.

The innovations of the regime

The problem before the international community was a unique problem. It was also a problem that could be potentially very expensive. The solution thus had to be based on strong science and also be innovative in character. The following section examines the innovations in the climate change regime.

The scientific framework

The problem of climate change is scientifically uncertain. There is not only uncertainty regarding the links between emissions and the potential general global warming impacts; but there is also uncertainty regarding specific climatic events and their link to anthropogenic emissions. This uncertainty makes decision-making difficult. Nevertheless, the climate change regime is supported by a comprehensive and incomparable scientific institution – the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). The World Meteorological Organisation and the United Nations Environment Programme established the IPCC. It has three groups focusing on the science, the impacts and the policy options. The IPCC comes up with assessments every five years and three sets of assessments are currently available. In addition special reports have also been prepared to meet the specific needs and interests of the negotiating community. The climate change regime allows for a formal channel of communication

with the scientific world. Thus, the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice under the Convention on Climate Change communicates with the IPCC to keep in touch with the latest scientific developments and to put scientific questions that arise in the negotiations to the scientists.

Although the targets in the Kyoto Protocol fall short of what the science in the reports called for, many of the decisions are strongly influenced by the science in the reports. This direct communication process allows for informing the negotiators about the state of the art in international climate change science and policy recommendations.

There are some problems with the structure. The reports reflect published scientific articles in reviewed journals; unfortunately, developing country scientists are not so active in the field and so the IPCC reports tend to reflect mostly Northern Anglo-Saxon science. This is not so problematic when it comes to discussing the natural science in the regime; but can be so when it comes to the evaluation of the economics and policy sciences (Gupta 1997, 2001).

The principles in the regime

The climate change regime is also special in that it adopted a set of soft law principles and cast them in hard law text. Thus the scientific uncertainty problem was addressed through the adoption of the precautionary principle, which calls on parties to take measures “to anticipate, prevent or minimise the causes of climate change and mitigate its adverse effects. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures ...”. It is also eminently reasonable in that it also calls on parties to ensure that such measures are also cost-effective so that global benefits are achieved at lowest possible costs.

The Convention also clearly states that Parties have a right to and should promote sustainable development. The climate change regime also specifically recognizes the differences between developed and developing countries by, and that is special, adopting the principle of “common but differentiated responsibilities and respective capabilities.” Although the 1987 Vienna Convention on the Depletion of the Ozone Layer and the 1989 Basel Convention on the Transboundary Movement of Hazardous Wastes and their Disposal recognised differences between countries, it is this Convention that articulated it in a hard law principle.

The Convention also takes special cognisance of those developing country parties that would be most vulnerable to the impacts and those that would have to “bear a disproportionate or abnormal burden under the Convention”; and while it emphasises that each country has a right to and should promote sustainable development, it clarifies that the policies to be adopted must be “appropriate for the specific conditions of each Party”. Finally, the principles support an open international economic system but call on Parties to refrain from taking unilateral measures that could constitute an arbitrary or disguised restriction on international trade.

The adoption of these principles in their selves is groundbreaking. There are some reservations that the polluter pays principle was not adopted in the Convention.

The targets and timetables and policies and measures in the regime

Many environmental agreements have included targets and timetables and it is not particularly innovative that the climate change regime has used this tool. But given the politics, it remains quite special that countries have nevertheless committed themselves to such targets and timetables within the framework of the long-term goals of the

regime. As a safety measure, there is also a long list of policies and measures in the regime, which provide guidance to all countries. What is unique to this regime, unlike others, is that it seems to have departed from the rule of one set of targets for all countries in a specific classification, as one can see in the 1990 Montreal Protocol on Ozone Depleting Substances. Instead, the targets and timetables are on the basis of strong negotiations between countries on what they were willing to do under the circumstances. This has led sometimes unfortunately to targets in the Kyoto Protocol that allow developed countries to increase their emissions (for e.g. for Norway, Australia and Iceland; Portugal, Spain, Ireland and Greece).

The flexibility mechanisms

A unique feature of the regime is the inclusion of the flexibility mechanisms in it. The three mechanisms of the Kyoto Protocol of 1997 are Emissions Trading, Joint Implementation, and the Clean Development Mechanisms. Emissions Trading allows Parties with quantitative commitments to trade with each other. In other words if a Party under-uses its emission entitlements it can sell the unused portion to other countries. This allows Parties that over-achieve an incentive to do so and Parties that under-achieve a possibility to purchase emissions elsewhere. Joint Implementation and Clean Development Mechanism are based on a common idea. Under these mechanisms, investors from developed countries can invest in projects in other developed and developing countries respectively in return for emission credits for the emission reductions that result from that investment. This encourages Parties to seek the most cost-effective solutions to the problem of reducing emissions. All three mechanisms are special and innovative global responses to the problem of climate change and provide incentives for technological and financial co-operation between countries.

There are some small problems with the design of the instruments. The design of the Emissions Trading scheme excluded developing country participation since it is linked with quantitative commitments as opposed to country entitlements based on some principle. It thus arguably amounts to a polluter gets paid principle since the largest polluters can get compensation for reducing their emissions beyond their commitment levels. There is also another problem, which is referred to as the problem of 'hot air' in the literature. This refers to the fact that some countries, notably Russia and Ukraine, have emission allowances that are much higher than their current emission levels and these countries can thus possibly just sell their unused allowances to other developed countries without having to make any additional effort. Also the Clean Development Mechanism is subject to a two percent charge to finance adaptation measures in developing countries. This is in effect a tax on North-South cooperation and is all the more painful since the instruments for North-North cooperation (Emissions Trading and Joint Implementation) are exempted from this tax.

The involvement of non-state actors

A special, though not entirely unique feature of the regime is that it allows non-state actors the possibility of participating in the regime in multiple ways. First, it allows non-state actors to participate as observers to the climate change negotiations. In doing so, it opens up the process to influence from non-state actors. Second, the climate change treaty specifically calls on parties to promote educational and public awareness programmes in the domestic context; to ensure public access to information on climate change and its effects; to promote public participation in addressing climate change and

to promote the training of scientific and technical personnel. Third, the climate change treaty sets up processes to communicate with the scientific community; and finally, the climate change regime provides opportunities for industry and business to engage in international greenhouse gas reduction programmes with the incentive that they can receive emission credits in response. Last but not least, the negotiations are big media events and the press is heavily present and plays its part in reporting and critiquing the developments.

This engagement of non-state actors in terms of protecting them, informing and empowering them, engaging them, listening and learning from them opens up the business of interstate cooperation at the level of government to all social actors and thereby has a direct wider range of influence and potential to be influenced. This, in principle, increases the legitimacy of the decisions taken at the conferences. At the same time, the representation at the international negotiations is also voluntary and dependent on financial and other resources and tends to be skewed towards countries that are richer. While such non-state actors may have the best global interests at heart, they must nevertheless represent their constituency and this can potentially hamper the legitimacy and accountability of the regime.

Compliance

The Marrakesh Accords of 2001 are special in that they establish a Compliance Committee, which consist of a Plenary, a Bureau, and two Branches focusing on facilitation and enforcement respectively. The Committee will meet twice a year and decisions will be taken by consensus, failing that by $\frac{3}{4}$ th of the members present and voting, and in the case of enforcement decisions there needs to be a double majority – i.e. a majority of both developed and developing countries have to vote in favour of the decision. The Facilitation Branch provides early warning of non-compliance and provides advice on how to comply, the provision of financial and technical assistance and, if necessary, technology transfer and capacity building to the developing countries in non-compliance. The Enforcement Branch focuses on the developed country parties and their compliance with the targets in the Protocol, methodological and reporting requirements and eligibility requirements for participating in the flexibility mechanisms. The Enforcement Branch can issue a Declaration of non-compliance and draft a plan to analyse the causes of non-compliance and the measures that are to be taken to remedy the situation and a timetable for implementing such measures. The latter branch can also, under certain circumstances deduct emission allowances to countries for the following commitment period equal to 1.3 times the amount in tonnes of excess emissions, develop a compliance plan and suspend eligibility of the Party to make transfers under the Emission Trading scheme.

Capacity building

The issue of capacity building has begun to assume greater importance in the climate change negotiations. At Marrakesh in the Seventh Conference of the Parties, the Parties decided to provide capacity building support to both developing countries and to countries with economies in transition. It was decided that capacity building for developing countries should not be based on a ‘one size fits all’ approach and instead that policies should be designed so that they meet the specific circumstances of individual countries. It was also decided that capacity building is a continuous, progressive and iterative process and that such activities should be undertaken in an effective, efficient, integrated and programmatic manner so as to maximise synergies

between the Convention and other treaties. The capacity building is aimed at institution building, the creation of an enabling environment, assistance for participating in negotiations and implementation of the obligations under the Convention and Protocol. The capacity building for the countries with economies in transition is more technical in nature.

EU leadership

An interesting feature of the regime is the role the European Union has played in it. From the start of the negotiations, the EU and its member states have been in the forefront demanding high quantitative commitments and making a range of proposals. But by 1997, criticism of the leadership role of the EU was emerging. The EU was seen as hypocritical in that it would demand high goals, but if the US settled on something less, the EU would eventually agree to the US position and revise its own commitments accordingly. Thus during the climate change negotiations, the EU had called for a stabilisation target, i.e. stabilise emissions at 1990 levels by 2000. The US was unwilling to accept this goal, and the UK brokered a compromise text that weakened the language of the target effectively into at best an aspirational goal. When the EU called for a –15 percent commitment in 1997 (reduce emissions of three gases by 15 percent in 2010 with respect to 1990 levels), the US would only agree to a –7 percent commitment in relation to six gases and the EU also dropped its own ambitions to a –8 percent commitment. The EU called for common targets for all developed countries, but allowed its own member states a special concession – thus some member states would reduce their emissions in order to allow other member states the right to increase their emissions.

This critique of the EU was based on its inability to take a strong and confident leadership role in the regime. This led many to also expect that if the US walked out of the regime, the EU would be tempted to do so as well. The fact of the matter is that the EU has ratified the Kyoto Protocol in June 2002 and has put in place several internal initiatives to implement the Protocol. The EU has thus come out of the shadow of the US and is now testing its own ability to show leadership in the international context. (Unfortunately, the EU has not been able to book any real follow-up success in the context of the World Summit on Sustainable Development in the summer of 2002; where conditions were somewhat similar, with the US President absent in a gathering of at least hundred heads of state!!). Nevertheless, the EU's own emissions are at present around 1990 levels, and if the policies that the EU has planned are put into place, it may well be able to achieve its targets for the period 2008-2010. This might give the EU confidence in its ability to lead in environmental issues (for details see Gupta & Grubb 2000).

Conclusion

Let me then return to the title of this piece. Is the climate change regime an example of good practice in international environmental policy and law making? I think the answer is that the climate change agreements are definitively indicative of the way forward. They provide prototype designs on how scientific support can be built into the regime, on how international principles and mechanisms can be designed to take into account the differences between countries, on how to enhance the participation of non-state actors, on how incremental policy approaches and capacity building initiatives can be formulated to enable countries to learn from each other and engage in a dialogue

process. Of all the global environmental regimes (on fresh water – the United Nations Law on the Non-Navigable Uses of International Watercourses; on biodiversity – the United Nations Convention on Biodiversity; on desertification – the United Nations Convention on Desertification; on waste movements – The Basel Convention on the Transboundary Movement of Hazardous Wastes and Their Disposal; on ozone depletion – the Vienna Convention on the Depletion of the Ozone Layer), the climate change regime appears to be the one with the most innovative solutions. There is no doubt that the theoretical basis for these innovative solutions has been to address the global problem of climate change. But in the negotiating process, the design of some of these instruments has been altered significantly to take into account the national interests of the most powerful countries and may thus not significantly reduce global emissions although the number game may provide the appearance of real emission reductions.

Nevertheless, the climate change regime is fairly stable and in line with many theorists, one can argue that once countries get into the negotiating game it is very difficult for them to withdraw or change the rules. They are on the slippery slope of negotiations and each round will bind them in further and further. Each round of negotiations will call for reporting and evaluation of the national reports. This, in itself, by calling for repetitive national activity that is open to public scrutiny, will set a slow but relentless process of change in motion. Each round of negotiations will lead to dialogue and exchange of ideas and negotiators and other social actors will learn from the process, both in terms of the scientific aspects of the problem and also in terms of how institutions are built to deal with these problems. Some environmentally conscious countries will try and lead the international negotiating process further, and this process is likely to be supported by environmental groups and civil society. On the other hand, domestic stakeholders may demand that their interests should not be sacrificed for the interest of some foreigner in some far off country. This may lead to interesting dynamics and different types of pressure on industry. Industry would on the one hand like to be competitive and would object to all government policies that raise the price of energy, but at the same time it would like to be part of the new global trend to project themselves as socially responsible.

The future in terms of problem solving is thus difficult to predict. The global community is in a transition towards a new global equilibrium in terms of governance patterns that can cope with the multi-faceted approaches towards globalisation. The future in terms of medium term developments in the climate change regime is somewhat easier to predict. Parties will be regularly reporting to the Conference of the Convention on Climate Change (of 1992) and this will keep the issue on the formal agenda. If extreme events continue to occur as they have in the last few years, this will keep the issue alive on the political agenda. Since the scientific issues are extremely complex and challenging, there can be no doubt that scientists will continue to keep the issue alive on the scientific agenda. Given that industry is interested in long-term profits, they will keep an open eye for developments and if there is a technological break-through, industry will compete to be the first to market these technologies with the support of the international arena. Given that US scientists are the most prominent in the field, given that US industry has a major stake in the process, given that extreme events are also likely to occur in the US, it is likely that there will be many domestic forces in the United States that would like to be part of the global processes, despite governmental isolation. These speculations lead me to believe that the climate change regime is likely to be a regime that will continue to evolve over the next few decades!!

Acknowledgements

The research for this paper has been undertaken in the context of the Vrije Universiteit research programme on the Law of Sustainable Development, which is a cooperative venture between the Law Faculty and the Institute for Environmental Studies of the Vrije Universiteit of Amsterdam.

Literature

- Grubb, M., C. Vrolijk and D. Brack, 1999: *The Kyoto Protocol*, Earthscan/ RIIA, London
- Gupta, J., 1997: *The Climate Change Convention and Developing Countries – From Conflict to Consensus?*, Environment and Policy Series, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Gupta, J., 2001: *Our Simmering Planet: What to do About Global Warming*, Zed Publishers, London
- Gupta, J. & M. Grubb (eds.), 2000: *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe*, Environment and Policy Series, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Houghton, J.T. et al. (eds.), 2001: *Climate Change 2001: The Scientific Basis – Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), Cambridge University Press, Cambridge
- Metz, B. et al. (eds.), 2001: *Climate Change 2001: Mitigation – Contribution of Working Group III to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), Cambridge University Press, Cambridge
- Nakićenović, N. et al., 2001: *Emissions Scenarios*, Cambridge University Press, Cambridge
- Oberthür, S. & H.E. Ott, 2000: *The Kyoto Protocol. International Climate Policy for the 21st Century*, Heidelberg et al: Springer Verlag, Berlin
- Watson, R.T., I.R. Noble, B. Bolin, N.H. Ravindranath, D.J. Verardo and D.J. Dokken, 2000: *Land Use, Land-Use Change, and Forestry*, IPCC, Cambridge University Press, Cambridge
- Watson, R.T., M.C. Zinoera, R.H. Moss, and D.J. Dokken, 1998: *The Regional Impacts of Climate Change: An Assessment of Vulnerability*, Cambridge University Press, Cambridge
- WRI, 2002: *World Resources 2002-2003*, World Resources Institute, Washington, D.C.

DE STILLE TRANSFORMATIE: INNOVATIEPROCESSEN IN DE LANDBOUW IN AFRIKA

Chris Reij

Innoveren in de landbouw is een noodzaak

Deze bijdrage gaat over een zoektocht in Afrika naar boeren die op eigen initiatief innoveren, dat wil zeggen vernieuwingen introduceren in hun landbouwsysteem. Daarbij ligt het accent op een speciale categorie boeren, namelijk zij die als eersten in hun dorp of hun streek een innovatie doorvoeren. Het kan zijn dat zij die innovatie zelf hebben bedacht en daar meerdere jaren mee hebben geëxperimenteerd. Het kan ook zijn dat zij de innovatie bij toeval hebben ontdekt of het idee hebben opgedaan tijdens een bezoek aan een andere streek.

Voortdurende innovatie in de landbouw is een bittere noodzaak, omdat de bevolking in veel ontwikkelingslanden jaarlijks met twee tot drie procent groeit en de goede landbouwgronden al in gebruik zijn genomen. De mogelijkheden voor verdere expansie van het landbouwareaal zijn beperkt en het huidige areaal staat onder druk door verstedelijking en bodemdegradatie. De macro-gegevens voor Afrika zijn nogal somber. Tussen 1970 en 1990 heeft de groei van de landbouwproductie in dit continent geen gelijke tred gehouden met de bevolkingsgroei (Alexandratos 1995: 81) en dit is in de jaren negentig niet wezenlijk veranderd (FAO 2001: 6).

Het is nog steeds een vrij gangbare opvatting dat een groter aantal mensen per definitie meer milieuproblemen tot gevolg heeft. Op deze zienswijze valt echter het nodige af te dingen. In 1965 schreef de Deense econome Ester Boserup een baanbrekend boek *The conditions of agricultural growth: the economics of agrarian change under population pressure*. Daarin betoogde zij dat bevolkingsgroei in veel gevallen leidt tot een intensivering van de landbouw en dat aan hogere bevolkingsdichtheden ook andere positieve kanten kleven, want het maakt het rendabeler om wegen aan te leggen en sociale infrastructuur (scholen, gezondheidsvoorzieningen) te bouwen. Haar werk heeft het denken over de relatie tussen landbouwintensivering, bevolking en milieu sterk bepaald.

Meer recent is het denken over de relatie tussen bevolkingsdruk en milieu opnieuw stevig opgeschud door de publicatie van *More People, Less Erosion: Environmental Recovery in Kenya* (Tiffen et al. 1994). In deze studie wordt de situatie in het Machakos district geanalyseerd over de periode 1930 – 1990. Uit gedetailleerd onderzoek blijkt dat ondanks het feit dat de bevolking in deze periode meer dan vervijfvoudigd is, de problemen van milieudegradatie in 1930 aanzienlijk groter waren dan in 1990. Is de Machakos een uitzondering? Waarschijnlijk niet, want ook andere studies wijzen in dezelfde richting¹.

¹ Mortimore en Tiffen (2001) hebben enkele andere longitudinale studies opgezet in Kenia, Niger, Nigeria en Senegal onder de noemer 'Livelihood transformations in semi-arid Africa 1960 – 2000', die in de richting van landbouwintensivering wijzen, waarbij niet alleen groeiende bevolkingsdruk een rol speelt, maar ook macro-economisch beleid, de vraag naar specifieke producten en de toegang tot de markt.

Innovaties door onderzoekers en door boeren

De conventionele opvatting is dat onderzoekers nieuwe technologieën genereren en dat deze door landbouwvoorlichters op boeren worden overgedragen. Dit is het gangbare ‘Transfer of Technology’ model. De praktijk wijst uit dat technologieën die door onderzoekers worden gegenereerd lang niet altijd aanvaardbaar zijn voor kleine boeren, omdat deze te veel en te dure *inputs* vragen of omdat de nieuwe technologie niet is aangepast aan de specifieke agro-ecologische omstandigheden waarin kleine boeren opereren. In het verleden werkten landbouwkundige onderzoekers meestal op proefstations met goede gronden en alle benodigde *inputs* waren beschikbaar voor de proefvelden, terwijl de velden van kleine boeren dikwijls op arme gronden lagen.

In het kader van twee regionale door Nederland gefinancierde programma’s op het gebied van *farmer innovation in Africa* is uitgegaan van de hypothese dat boeren zelf innoveren en dat hun innovaties doorgaans aanvaardbaar zijn voor andere boeren². In totaal zijn in acht landen ongeveer duizend innoverende boeren en boerinnen geïdentificeerd, waarbij het gaat om het spreekwoordelijke topje van de ijsberg. In de meeste gevallen gaat het om kleine veranderingen in de landbouwmethoden en in uitzonderlijke gevallen om technologische doorbraken, waar later nog op teruggekomen zal worden.

De laatste jaren zijn landbouwkundige onderzoekers in toenemende mate op een andere wijze gaan opereren. Zij zijn wat meer van de proefstations afgegaan en houden bij hun werk meer rekening met de beperkingen waaronder kleine boeren landbouw bedrijven. Een voorbeeld hiervan vormt het *Southern African Drought and Low Soil Fertility Project* (SADLF) dat sinds 1996 in Zuidelijk Afrika wordt uitgevoerd en dat een nieuwe variëteit maïs heeft gekweekt, die meer droogte-resistent is en ook minder stikstof nodig heeft.

Waarom innoveren boeren?

Boeren in Afrika innoveren *als zij met de rug tegen de muur staan*. Rond 1980 werden veel boeren op het Centrale Plateau van Burkina Faso met grote problemen geconfronteerd, omdat zij een periode van tien jaar achter de rug hadden, waarin de neerslag veel lager was dan het langjarig gemiddelde. Oogsten mislukten en bijna alle boeren in de zone met 300 – 700 mm neerslag hadden een structureel voedseltekort. Het weinige vee dat zij in die periode hadden was grotendeels verkocht om geld te mobiliseren, waarmee het voedseltekort door aankopen op de markt kon worden gecompenseerd. Deze noodsituatie leidde tot een massale migratie van families van het dichtbevolkte Centrale Plateau naar gebieden in het westen en het zuiden van het land met een hogere neerslag en relatief goede gronden. Tussen 1975 en 1985 vertrokken uit sommige dorpen 25 procent van alle families. Sommige boeren voelden er niets voor om weg te gaan en poogden hun landbouwtechnieken aan te passen aan de gewijzigde neerslag en aan de teruglopende bodemvruchtbaarheid. Dit leidde tot een verbetering van een traditionele techniek (*zai*) om gedegradeerde gronden te rehabiliteren, die tussen 1980 en 2000 door veel boeren is toegepast en dan vooral in de streek de

² Het gaat om *Promoting Farmer Innovation in Africa* (PFI) dat is uitgevoerd in Kenia, Tanzania en Uganda (1997 – 2000) en *Indigenous Soil and Water Conservation in Africa 2* (ISWC2) dat is uitgevoerd in Tunesië, Burkina Faso, Kameroen, Ethiopië, Tanzania, Uganda en Zimbabwe (1997 – 2001). Beide projecten werden uitgevoerd door lokale partners en gecoördineerd door het Centrum voor Internationale Samenwerking van de VU.

Yatenga, die in 1980 beschouwd werd als de zwaarst gedegradeerde van het land. In deze periode zijn duizenden hectares zwaar gedegradeerde grond met succes gerehabiliteerd.

Ook *veranderingen in het macro-economisch beleid* kunnen boeren nopen tot innovaties. In de jaren tachtig heeft de Wereldbank in de meeste landen in Afrika 'Structural Adjustment Programs' uitgevoerd, waarbij bijvoorbeeld subsidies op landbouwinputs werden afgeschaft. Dit leidde doorgaans tot een aanzienlijke verhoging van de prijs van kunstmest, waardoor deze buiten het bereik van kleine boeren viel. In delen van Tanzania heeft dit geleid tot een herwaardering van traditionele technieken voor de handhaving en verbetering van bodemvruchtbaarheid, die in onbruik waren geraakt, omdat kunstmest relatief goedkoop was en arbeidsbesparend.

Bevolkingsgroei en toenemende druk op de beschikbare hulpbronnen dwingen eveneens vaak tot innoveren. Door de groeiende bevolkingsdruk kunnen boeren geen land meer braak laten liggen, waardoor de vruchtbaarheid zich kan herstellen en dwingt dat boeren om hun landbouwsysteem aan te passen. In veel gevallen leidt dit tot een betere integratie van landbouw, veehouderij en agro-bosbouw. Dit is echter geen automatisch proces. De Yatenga regio in Burkina Faso werd eind jaren zeventig gekenmerkt door lokaal hoge bevolkingsdichtheden (tot honderd personen per vierkante kilometer), maar zonder dat dit leidde tot intensivering van de landbouw. In dit opzicht vormde de Yatenga een uitzondering op de stelling van Boserup. Een proces van intensivering kwam pas van de grond na enkele technologische doorbraken in bodembescherming en waterconserveringstechnieken in de eerste helft van de jaren tachtig, waaronder de bovengenoemde verbetering van een traditionele techniek voor de rehabilitatie van gedegradeerde gronden (Reij 1994).

De vraag vanuit de markt kan voor de nodige prikkels zorgen. Mortimore en Tiffen schrijven in hun synthese van de Maradi studie in Niger: "as we have found in our parallel studies in Kenya, Senegal and Nigeria, better access to product markets is crucial in providing profitable opportunities in crop or livestock production that can also offer incentives to invest in technologies to enhance productivity" (2001: 29). Boeren in het dorp Babanki in het noordwesten van Kameroen hebben een serie technische en sociale innovaties doorgevoerd rond de verbouw van zwarte nachtschade (*Solanum nigrum*) waardoor de totale productie van dit gewas sterk is gegroeid (Tchawa 2001). Vervolgens hebben zij de tussenhandel uitgeschakeld en zijn het gewas zelf in de hoofdstad Yaoundé gaan verkopen.

Enkele karakteristieken van innoverende boeren

In de landbouw in Afrika innoveren mannen vaker dan vrouwen. Dit hangt samen met het feit dat vrouwen in veel gevallen niet zelfstandig kunnen beslissen over het gebruik van de landbouwgronden. Dit laatste is heel sterk in Burkina Faso. Na het huwelijk trekt de vrouw in bij de familie van de man en werkt mee op de velden van de man. Als zij kinderen heeft, dan krijgt zij een eigen veldje toegewezen, maar dat kan de man haar ontnemen op het moment dat hij dat wil. In Tunesië geldt dat vrouwen niet zozeer in de landbouw innoveren als wel in de verwerking van landbouwproducten en in ambachtelijke activiteiten.

Sterke persoonlijkheden

Innovatoren moeten vaak wel sterke persoonlijkheden zijn, want zij proberen dingen anders te doen dan soms maatschappelijk en cultureel aanvaardbaar is. Vernieuwende

boeren werden in Zimbabwe uitgemaakt voor *odd persons*. In Tigray (Ethiopië) besloot een dertig jaar jonge weduwe na het overlijden van haar echtgenoot het land zelf te ploegen, hetgeen volstrekt inging tegen de gangbare culturele normen. Haar burens en familieleden gaven duidelijk te kennen dat dit 'God's vloek' over hen kon brengen. Toch hield zij vol en na verloop van tijd begon men in haar dorp er anders over te denken, want steeds vaker kwamen onderzoekers, landbouwvoorlichters en boeren van elders bij haar op bezoek om ervaringen uit te wisselen (Abay et al. 2001).

Meestal relatief rijk, maar niet altijd

In Burkina Faso zijn de meeste innovatoren nu relatief rijk, maar tien of vijftien jaar geleden waren zij dat meestal niet. Door te innoveren hebben zij de productiviteit van hun gronden verbeterd en is hun landbouwsysteem minder gevoelig voor droogte geworden. Meer welvaart betekent in dit geval ook meer mogelijkheden om een tweede of derde vrouw te huwen en meer kinderen betekent meer arbeidskrachten.

Ook in Ethiopië produceren innovatoren vaak meer dan andere boeren, maar dat betekent zeker niet dat zij rijk zijn. Waarschijnlijk is dit het gevolg van de landhervorming onder het marxistische bewind dat tot aan het begin van de jaren negentig aan de macht was en waarbij niemand permanente gebruiksrechten op de grond had.

Ervaring elders belangrijk

Veel innovatoren hebben een geschiedenis van arbeidsmigratie. Zij hebben elders in het land of in het buitenland ervaring opgedaan of dingen gezien die zij vervolgens thuis gaan uitproberen. De vader van één van de innovatoren in Tunesië was kok bij de Bey (koning) van Tunis en hij bracht variëteiten van fruitbomen naar zijn dorp in het zuiden van Tunesië die voorheen onbekend waren. Een ander investeerde het geld dat hij als horlogemaker in Tunis had verdiend in de bouw van een kleine betonnen dam in een afgelegen en droog gebied. Hij gebruikt het water om in de lange droge tijd vruchtbomen te irrigeren (Nasr et al. 2001a).

Voltijdse boeren

Bijna alle innovatoren in de landen ten zuiden van de Sahara zijn voltijdse boeren. Dat gaat in tegen de algemene trend waarbij boeren in Afrika een steeds groter deel van hun inkomen halen uit niet-agrarische activiteiten. Recent onderzoek heeft aangetoond dat zestig tot tachtig procent van het boereninkomen afkomstig is van buiten de landbouw (Bryceson 2002). Innovatoren in Burkina Faso hebben dikwijls landbouw, veehouderij en bosbouw met elkaar geïntegreerd. Dat vergt niet alleen veel werk, maar het levert ook een redelijk inkomen op, waardoor het minder dringend wordt de bronnen van inkomen te diversificeren (Reij & Waters-Bayer 2001a).

Weinig of geen formeel onderwijs

Er is geen correlatie tussen creativiteit en formeel onderwijs. Veel innovatoren zijn analfabeet. Dit betekent niet dat formeel onderwijs niet belangrijk is, maar het heeft blijkbaar geen directe invloed op het vermogen van boeren om al dan niet te innoveren. Ayelech Fikre, een zestig jaar oude vrouw in de Amhara regio in Ethiopië was analfabeet toen zij innoveerde. Toen steeds meer bezoekers naar haar velden kwamen, besloot zij alsnog om te leren lezen en schrijven (Alemayehu 2001). Yacouba

Sawadogo, die in Burkina Faso zorgde voor een technologische doorbraak door rond 1980 traditionele plantgaten te verbeteren en vervolgens een systeem op te zetten voor de verspreiding van deze innovatie, is eveneens analfabeet.

Bronnen van inspiratie voor innovatie

Critchley et al. (1999) interviewden 74 innovatoren in Oost-Afrika. 22 claimden dat de innovatie hun eigen idee was, 16 gaven aan dat zij beïnvloed waren door training of advies van landbouwvoorlichters, elf gaven aan dat het een mix was van eigen ideeën en van landbouwvoorlichting, tien rapporteerden dat zij het idee elders hadden opgepikt, tien noemden de innovatie een familietraditie en vijf vermeldde andere bronnen.

Typologie van innovaties

De innovaties van boeren bestrijken vele gebieden en het is moeilijk om ze te classificeren. Innovaties staan ook vaak niet op zichzelf, want het komt regelmatig voor dat een innovatie leidt tot andere innovaties. Een goed voorbeeld hiervan is een keten van innovaties in een dorp in het noordwesten van Kameroen (Tchawa 2001). Een verbetering in de bodemvruchtbaarheid leidde tot een hogere productie van zwarte nachtschade (een soort spinazie), hetgeen leidde tot een snellere en betere methode van oogsten en tot het opzetten van een systeem om de tussenhandel uit te schakelen en de productie zelf te verkopen in de hoofdstad Yaoundé. Bovendien werd ook nog lokaal een irrigatiesysteem ontwikkeld, waarbij een organisatie werd opgezet rond het gebruik van het water.

Veel innovaties betreffen een beter en zuiniger gebruik van water, een verbetering van de bodemvruchtbaarheid en de integratie van bomen in het landbouwsysteem.

Een beter en zuiniger gebruik van water

De verbeterde traditionele plantgaten in Burkina Faso en in Niger vormen een sprekend voorbeeld van het concentreren van water, maar ook van meststoffen, waardoor zwaar gedegradeerde gronden weer productief gemaakt kunnen worden. Dit heeft in Niger zelfs geleid tot een levendige handel in gedegradeerde gronden, waarbij de prijs tussen 1992 en 1994 omhoog schoot (Hassane et al. 2000). In Tunesië werken innoverende boeren en onderzoekers nauw samen aan waterbesparende technieken. De onderzoekers testen eenvoudige technieken die door boeren worden gebruikt en boeren testen eenvoudige technieken die door onderzoekers worden voorgesteld (Nasr et al. 2001a). Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van een eenvoudige techniek die meer water bespaart dan de technieken die in Israël zijn ontwikkeld³.

Verbetering van bodemvruchtbaarheid

Verlies aan bodemvruchtbaarheid is bijna overal in Afrika een probleem waarmee boeren worden geconfronteerd en het is dan ook niet verwonderlijk dat ook op dit vlak boeren pogen te innoveren. Samuel Toh, een innoverende boer in het noordwesten van Kameroen placht rond 1980 de mest voor zijn velden te halen bij veehouders die in de

³ De coördinator van het *farmer innovation* programma in Tunesië heeft hiervoor in 2001 in Frankrijk de 'First Mediterranean Water Prize' ontvangen.

heuvels boven het dorp leefden. De mest droeg hij in manden naar zijn velden. Hij kwam tot de conclusie dat dit erg veel inspanning vroeg en dat het beter zou zijn om het vee naar zijn velden te brengen. Hij bouwde een omheining rond zijn velden en sloot een contract met een veehouder, waarbij het vee een maand op zijn velden zou worden gestald en hij in die periode verantwoordelijk zou zijn voor het onderhoud van het vee. Andere boeren in het dorp begonnen al snel zijn voorbeeld te volgen en dit leidde niet alleen tot een betere bemesting van de gronden, maar ook tot een aanzienlijke vermindering van de gangbare spanningen tussen landbouwers en veehouders (Tchawa 2001).

Agro-bosbouw

De gangbare opvatting is dat bijna overal op het dichtbevolkte Centrale Plateau van Burkina Faso het aantal bomen afneemt, omdat er gekapt wordt om aan brandhout te komen en om landbouwvelden uit te breiden. Toch staan op veel landbouwvelden nu meer bomen dan tien of vijftien jaar geleden. Dit is niet zo zeer het gevolg van het planten van bomen, maar van de bescherming van natuurlijke regeneratie. Vooral op velden waar boeren maatregelen voor bodembescherming en waterconservering hebben doorgevoerd, is dit duidelijk. Enkele innovatoren in de Yatenga regio hebben nu 40 of meer bomen per hectare. Zij beschermen soorten die eetbare vruchten produceren, geschikt zijn als bouw hout of waarvan blad of vruchten gebruikt worden in de lokale geneeskunst of geschikt zijn als veevoer. In sommige gevallen is de toename van het aantal bomen spectaculair.

Ousséni Zoromé had begin jaren tachtig slechts negen bomen op kale gedegradeerde velden. Nu staan op diezelfde velden zo'n 2000 bomen. Ousséni Kindo had in de eerste helft van de jaren tachtig geen enkele boom op zijn velden. Nu staan er honderden, waarbij hij recent gepoogd heeft om op experimentele basis enkele soorten te planten die alleen groeien in gebieden met een bijna twee maal hogere neerslag (sinaasappel, avocado, etc.). Vrouwen zijn verantwoordelijk voor de brandhoutvoorziening. De vrouwen van deze innoverende boeren beginnen het makkelijker te krijgen, want de snoei van de bomen levert brandhout op, waardoor zij minder tijd en energie hoeven te steken in het verzamelen van brandhout (Sawadogo et al. 2001).

Overig

Boeren innoveren bijna op alle terreinen die voor hen van belang zijn: van grondbewerking tot gewasbescherming en de opslag van de oogst. Zij proberen vaak op kleine schaal nieuwe gewassen of nieuwe gewasvariëteiten uit. Om droogte beter het hoofd te kunnen bieden zijn in veel semi-aride gebieden in Afrika boeren in vrij korte tijd op meer droogte-resistente variëteiten overgeschakeld en/of op variëteiten met een kortere groeicyclus. Als boeren uit verschillende gebieden onderling ervaringen uitwisselen dan ruilen zij bijna altijd de zaden van verschillende gewassen. Een enkele boer gaat zelfs zo ver dat hij poogt om zelf een nieuwe gewasvariëteit te kweken. Emmanuel Kamgouo, een innoverende boer in het westen van Kameroen, heeft recent een nieuwe variëteit maïs gekweekt (de K525), die het met opbrengsten van drie tot vijf ton per hectare goed doet, maar vooral om z'n smaak goed lijkt te scoren (Tchawa et al. 2001a).

Voortbouwen op innovaties door onderzoekspartnerships

In het dorp Babanki in het noordwesten van Kameroen besloten innoverende boeren om samen met onderzoekers en voorlichters van een lokale niet-gouvernementele organisatie te gaan experimenteren met hun innovaties. Zij hadden de bodemvruchtbaarheid verbeterd van hun velden door vee van veehouders te lenen en deze tijdelijk te stallen binnen omheiningen. Tijdens een eerste ontmoeting van alle partijen formuleerde een boer de onderzoeksvraag: “wij willen weten hoe lang wij hoeveel stuks vee op onze velden moeten stallen om de beste bodemvruchtbaarheid te krijgen” en hij vervolgde “wij weten dat onderzoekers andere prioriteiten hebben, maar als zij nu eerst met ons samenwerken aan onze prioriteit, dan willen wij daarna met hen werken aan hun prioriteiten”. Uit dit voorbeeld is duidelijk dat de boeren in dit specifieke geval de onderzoeksagenda bepaalden. Vervolgens hebben boeren en onderzoekers de taken verdeeld en zijn op de velden van vier boeren experimenten opgezet die door de gehele gemeenschap zijn gevolgd (Tchawa et al. 2001b).

Alhoewel nog steeds veel landbouwkundig onderzoek op conventionele wijze plaatsvindt, zien we toch een bescheiden trend richting onderzoekspartnerships.

Verspreiding van innovaties

In het kader van de eerder genoemde regionale *farmer innovation* projecten in Afrika ging het er niet alleen om innoverende boeren en hun innovaties te identificeren en om onderzoekspartnerships op te bouwen, maar ook om de innovaties te verspreiden. Dit gebeurde op verschillende manieren: met behulp van de massamedia en door innoverende boeren onderling en met andere boeren ervaringen uit te laten wisselen.

Massamedia

Het *Indigenous Soil and Water Conservation in Africa 2* (ISWC2) project in Tunesië nam na ruim een jaar het initiatief tot een programma op de regionale radio van Gafsa, die het zuiden en het centrale deel van het land bestrijkt. Voor het eerst in de geschiedenis van Tunesië kregen boeren, en in dit geval innoverende boeren en boerinnen, het woord. Het programma heette ‘landbouw en innovaties’. Gedurende twee uur per week kregen innoverende boeren de gelegenheid om hun innovaties uit te leggen, waarbij zij ondervraagd werden door onderzoekers en technici. Deze formule maakte van het begin af aan grote indruk op de luisteraars, hetgeen zich vertaalde in het aantal brieven dat door hen naar het radiostation werd gestuurd. Het project haakte hier op in door wekelijks een kleine prijs te verbinden aan het goed beantwoorden van een aantal vragen (Nasr et al. 2001b).

Uitwisseling van ervaringen tussen boeren

De beide regionale projecten hebben in alle acht betrokken landen de onderlinge uitwisseling van ervaringen tussen boeren gestimuleerd. Doel van deze uitwisselingen was vooral om de verspreiding van innovaties te versnellen. In sommige gevallen werden kleine groepen innoverende boeren georganiseerd in kleine clusters, die onderling ervaringen uitwisselden (Critchley et al. 2001). In andere gevallen werd het aan de innoverende boeren zelf overgelaten of en hoe zij zich wilden organiseren. In alle gevallen is duidelijk geworden dat de directe uitwisseling van ervaringen tussen boeren ertoe leidt dat meer dan de helft van de boeren dat wat zij op de velden van hun

collega's hebben gezien gaat uitproberen op de eigen velden. Dat wil niet zeggen dat zij alle innovaties overnemen; zij kiezen wat zij denken te kunnen gebruiken. Tijdens zulke veldbezoeken ruilen de boeren stevast zaden van verschillende gewassen met elkaar om andere variëteiten op hun velden uit te proberen of om nieuwe gewassen in hun systeem op te nemen⁴.

Uit een *impact* studie in Uganda blijkt dat de vrouwen die deel uitmaken van de clusters van innoverende boeren na onderlinge bezoeken en studiereizen meer innovaties op hun velden uitproberen dan mannen (Miiró et al. 2001).

In Tigray, Ethiopië, heeft men de afgelopen jaren een batterij methoden ontwikkeld om ervaringen over innovaties uit te wisselen: reizende seminars van innoverende boeren, evaluaties op dorps en op district niveau van innovaties (*farmer's fora on water management*), waaraan door duizenden boeren is deelgenomen en een systeem van prijzen voor de beste innovaties. Dit heeft er onder andere toe geleid dat de landbouwvoorlichters zich steeds meer zijn gaan interesseren voor lokale innovaties (Abay et al. 2001b).

In Burkina Faso hebben enkele innoverende boeren elk hun eigen systeem van voorlichting ontwikkeld rondom de verbeterde traditionele plantgaten. Een organiseert jaarlijks een landbouwmarkt waar boeren uit zo'n 120 dorpen aan deelnemen en hun ervaringen op specifieke thema's uitwisselen, bijvoorbeeld met de verbouw van sesam in plantgaten. Een tweede boer heeft een systeem van 'scholen' opgezet. Kleine groepen boeren rehabiliteren met elkaar een zwaar gedegradiseerd veld en leren het werk op die wijze. Zo'n duizend boeren hebben zich nu in 'scholen' georganiseerd. Een derde boer heeft een systeem van enkele 'leerlingen', die hij begeleidt, terwijl zij op hun beurt weer anderen begeleiden. Deze innoverende boeren ontvangen geen beloning voor hun activiteiten, maar hun sociale status is er aanzienlijk door gestegen. Zij worden publiekelijk erkend als innovatoren, die hun kennis en ervaring met anderen delen (Ouedraogo et al. 2001).

Instituten en innovaties

Of het bouwen op innoverende boeren en hun innovaties op lange termijn een succesvolle benadering zal blijken te zijn, zal afhangen van de mate waarin deze aanpak zal worden geïntegreerd in onderzoek, voorlichting en onderwijs. Sinds de publicatie van Paul Richards *Indigenous Agricultural Revolution: ecology and food production in West Africa* in 1985, waarin werd aangetoond dat onderzoekers zich soms veel werk kunnen besparen door eerst maar eens uit te vinden waar boeren zelf mee experimenteren, is er wel iets veranderd. Een klein maar groeiend aantal onderzoekers is werkelijk geïnteresseerd in boerenkennis, maar de grote meerderheid blijft op de conventionele wijze doorgaan. De landbouwvoorlichting zou op een heel andere wijze moeten gaan opereren dan nu het geval is en moeten erkennen dat het geen zin heeft om standaardpakketten aan boeren door te geven. Eigenlijk is er op het niveau van de landbouwvoorlichting nog geen sprake van een doorbraak. Recent lijken er openingen bij het *International Fund for Agricultural Development* (IFAD), een ontwikkelingsbank van de Verenigde Naties die zich speciaal richt op kleine boeren. In

⁴ Tijdens een bezoek aan een Peulh in de omgeving van Kaya (Burkina Faso) in oktober 2002 liet hij mij trots een prachtig omheind veldje zien met tomaten en pepers. Dit idee had hij opgepikt in december 2001 tijdens zijn deelname aan de afsluitende workshop van het *farmer innovation* programma elders in Burkina Faso. De Peulh zijn vooral veehouders, die in toenemende mate landbouw bedrijven, maar de verbouw van pepers en tomaten is waarschijnlijk een primeur.

het begin van 2003 organiseerde IFAD een workshop in West-Afrika over innovaties en landbouwvoorlichting, terwijl in een nieuw IFAD programma in Kameroen de *farmer innovation approach* zal worden ingebouwd.

Tenslotte is het ook van belang dat deze benadering wordt ingebouwd in het hoger onderwijs. Mekelle University in Ethiopië heeft de *farmer innovation approach* in enkele curricula ingebouwd en biedt studenten de gelegenheid om hun veldwerk te doen rond het thema *farmer innovation*, maar Mekelle University is een uitzondering (Kibwana et al. 2001).

Slotopmerking

Kleine boeren in Afrika zijn geen fatalisten, die passief afwachten wat het lot nu weer voor hen in petto heeft. Zij zijn creatief, verbeteren technologieën en reageren op de mogelijkheden die de markt hen biedt. Dit alles doen zij onder uitermate moeilijke klimatologische en economische omstandigheden. De sombere macro-gegevens over een stagnerende landbouwproductie sporen dan ook dikwijls niet met de lokale dynamiek die in dorpsstudies wordtesignaleerd (Wiggins, 2000). Ministeries van landbouw hebben doorgaans geen flauw idee van deze lokale dynamiek en van de innovaties die zich onder hun ogen afspelen. Zij opteren voor een modernisering van de landbouw op basis van beproefde, maar vaak mislukte recepten als mechanisatie en irrigatie.

Herfkens heeft een sectorale benadering ingevoerd in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Dat houdt in dat Nederland specifieke sectoren ondersteunt, bijvoorbeeld landbouw, onderwijs en gezondheidszorg op voorwaarde dat de ontvangende landen voor deze sectoren goed beleid ontwikkelen. Dit betekent voorlopig niet veel goeds voor innoverende boeren in Afrika, want op de ministeries van landbouw kent men hen niet of nauwelijks. Zij ontwikkelen zich niet dankzij de overheid, maar ondanks de overheid. Een van de belangrijkste bronnen voor de ontwikkeling van de landbouw in Afrika, namelijk de creativiteit en de kennis van de boeren, zal voorlopig wel onderbenut blijven.

Literatuur

- Abay, F., M. Lemma, P. O'Flynn and A. Waters-Bayer, 2001a: A challenge and an opportunity: innovation by women farmers in Tigray, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 155-167
- Abay, F., B. Teshome, M. Hailu and M. Lemma, 2001b: Facilitating farmer-to-farmer communication about innovation in Tigray, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 185-197
- Alemayehu, M., 2001: Ayelech Fikre: an outstanding woman farmer in Amhara Region, Ethiopia, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 28-34
- Alexandratos, N., 1995: *World Agriculture: towards 2010*, FAO, Rome
- Boserup, E., 1965: *The conditions of agricultural growth: the economics of agrarian change under population pressure*, Reprinted in 1993 by Earthscan Publications Ltd. London with a foreword by Robert Chambers
- Bryceson, D.F., 2002: The scramble in Africa: reorienting rural livelihoods, *World Development*, vol. 30, no. 5, p. 725-739
- Critchley, W., R. Cooke, T. Jallow, S. Lafleur, M. Laman, J. Njoroge, V. Nyagah and E. Saint-Firmin, 1999: *Promoting Farmer Innovation: harnessing local environmental knowledge in East Africa*, RELMA/UNDP, Nairobi
- Critchley, W., P. Lameck, A. Lwakuba, C. Mburu and H.D. Miiro, 2001: Stimulating creativity among East African farmers: from isolated individuals to interactive groups, in: Reij & A. Waters-Bayer, p. 178-184

- FAO, 2001: *The State of Food and Agriculture 2001*, FAO, Rome
- Hassane, A., P. Martin and C. Reij, 2000: *Water harvesting, land rehabilitation and food security in Niger: the IFAD-funded soil and water conservation project in Illela District*, IFAD, Rome and Vrije Universiteit, Amsterdam
- Kibwana, O.T., M. Haile and F. Tegegne, 2001: Learning for sustainability: incorporating participatory approaches into education for rural development in Ethiopia and Tanzania, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 347-354
- Miir, H.D., W. Critchley, A. van der Wal and A. Lwakuba, 2001: Innovation and impact: a preliminary assessment in Kabala, Uganda, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 198-212
- Mortimore, M. & M. Tiffen, 2001: *Livelihood transformation in semi-arid Africa 1960 – 2000*, Proceedings of a workshop, Drylands Research Working Paper 40
- Nasr, N., B. Chahbani and C. Reij, 2001a: Innovators in land husbandry in arid areas of Tunisia, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 122-131
- Nasr, N., E. Ayech Hdaïdi and A. Ben Ayed, 2001b: A bridge between local innovation, development and research: the regional radio of Gafsa, Tunisia, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 293-299
- Ouedraogo, A. & H. Sawadogo, 2001: Three models of extension by farmer innovators in Burkina Faso, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 213-217
- Reij, C., 1994: Building on Traditions: the improvement of indigenous soil and water conservation techniques in the West African Sahel, in: T.L. Napier, S.M. Camboni and S.A. El-Swaify (eds), *Adopting conservation on the farm: an international perspective on the socioeconomics of soil and water conservation*, Soil and Water Conservation Society, p. 143-156
- Reij, C. & A. Waters-Bayer (eds), 2001a: *Farmer innovation in Africa: a source of inspiration for agricultural development*, Earthscan Publications Ltd, London
- Reij, C. & A. Waters-Bayer, 2001: An initial analysis of farmer innovators and their innovations, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 77-91
- Richards, P., 1985: *Indigenous Agricultural Revolution: Ecology and Food Production in West Africa*, Hutchinson, London
- Sawadogo, H., F. Hien, A. Sohoro and F. Kambou, 2001: Pits for trees: how farmers in semi-arid Burkina Faso increase and diversify plant biomass, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 35-46
- Tchawa, P., 2001: Chain of innovations by farmers in Cameroon, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 104-109
- Tchawa, P., J-B. Noubissie Tchiagam, A. Mvondo Ze and E. Mujih, 2001a: Farmer innovation and plant breeding: the case of maize K525 created by Emmanuel Kamgouo of Bandjoun, West Cameroon, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 248-255
- Tchawa, P., P. Kamga, C. Ndi, C. Vitsuh, S. Toh and A. Mvondo Ze, 2001b: Participatory Technology Development on soil fertility improvement in Cameroon, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 221-233
- Tiffen, M., M. Mortimore and F. Gichuki, 1994: *More People, Less Erosion: Environmental Recovery in Kenya*, John Wiley & Sons Ltd, New York
- Wiggins, S., 2000: Interpreting changes from the 1970s to the 1990s in African agriculture through village studies, *World Development*, vol. 28, no.4, p. 631-663

**PEACE OF MIND AFTER A WAR OR A NATURAL DISASTER:
PUBLIC MENTAL HEALTH PRINCIPLES IN TIMES OF CONFLICT AND DISASTER**

Joop de Jong

There are currently about 12 million refugees and 25 million internally displaced people in the world. Many of these refugees, internally displaced people and other victims of conflict have suffered, and continue to suffer, the effects of traumatic stress. Many have witnessed killings and many have personally experienced horrors such as rape, torture and hunger. This chapter focuses on some public mental health aspects of so-called complex humanitarian and political emergencies. These emergencies combine several features: they violate human rights; involve the use of both state and non-state terror; they often occur within a country rather than across state boundaries; they include expressions of political, economic, and socio-cultural divisions; they promote competition for power and resources and result in predatory social formations; they affect large, displaced and mostly poor populations; and they often are protracted in duration and accompanied by cycles of violence. The protracted conflicts in the Balkan, the Great Lakes Region in Africa, Columbia or Indonesia are vivid examples of complex emergencies.

Two aspects of providing mental health and psychosocial care in (post-)conflict emergency situations as well as during the subsequent phases of rehabilitation and reconstruction will be presented here. These and other issues are object of the work of the Transcultural Psychosocial Organisation (TPO). They are more extensively described in the book *Trauma, War and Violence: Public Mental Health in Socio-Cultural Context* (De Jong 2002). In the first part I will argue why it is important to go beyond a western-style helper-patient relation in a context where there are few mental health professionals available. Instead, I explain the rationale for a public mental health approach. The second topic of this article deals with the selection of priorities for intervention and training in a situation of massive traumatic stress.

Rationale for a public mental health approach of traumatic stress

The psychosocial and mental health consequences of (post-)conflict and (post-)disaster situations require a specialized framework for interventions. They cannot be easily handled with psychological and psychiatric approaches common to high-income countries. These approaches are often not successfully implemented because of the following reasons. First, approaches from the West require their application by highly trained professionals. Within Africa, Asia and parts of Latin America, there are only a small number of mental health professionals. Even if countries had mental health professionals, violence may have caused an exodus of intellectuals like in Algeria, or they may have been murdered as part of the genocide as happened in Cambodia or Rwanda. Secondly, health professionals in low income countries have not been trained to deal with mass traumatic stress and they often only know models of intervention that are unlikely useful in situations of massive stress. Thirdly, refugees and internally displaced persons often belong to a different ethnic group and reside in peripheral or rural areas, which are not the preferred sites for urban intellectuals to work. However, even in the best of times few urban psychiatrists are likely to volunteer to go to remote, rural areas. Fourthly, the state mental health care sector is often weak, offering little opportunity for professional employment. The few existing professionals work in

private not public practice. Fifth, many middle class urban professionals have difficulties relating to rural or refugee populations who express their plight in a specific discourse and use different explanatory models. Six, professionals have often been trained in models that are not appropriate to deal with mass traumatic stress.

Siegler and Osmond (1974) presented eight mental health models: the medical, moral, invalidity, psychoanalytic, social, psychedelic, conspiracy, and family interaction models. Models implemented in a specific country are often determined by social or colonial history and often need thorough transformation to be effective in post-war circumstances. For example, the former Yugoslavia, the Caucasian republics, Cambodia, or Vietnam followed the Soviet approach with its emphasis on medical authority, hospital-based care, and the conspiracy model. This is an obstacle for efforts to establish interdisciplinary community-based interventions. Similarly, the centralized custodial hospital-based care in Portugal's former colonies Mozambique, Angola and Guinea Bissau do not provide an infrastructure for establishing mental health care services in the rural areas afflicted by the war. Or the French psychoanalytic model, which is *en vogue* in Algeria does not equip its mental health care professionals to do rapid outreach work in the communities suffering from the sequelae of violence and human rights violations. So even though Algeria has 2000 psychologists and a few hundred psychiatrists, the Algerian professional community is ineffective in assisting the rural population.

As a result of these considerations, I will argue that mental health programs have to resort to primary care and community models within a public mental health approach. In this chapter *public mental health* is defined as 'the discipline, the practice and the systematic social actions that protect, promote and restore mental health of a population'. Since public mental health is part of *public health*, most public mental health concepts are derived from or overlap with public health views and policies. The Alma Ata Declaration of the World Health Organization (1968) propounded a broad and consistent philosophy and strategy for the attainment of Health For All, known as the Primary Health Care (PHC) approach. The principles of Alma Ata also inspire the field of public mental health. We have further developed these principles and distinguish between policy and service delivery principles.

Guiding principles: policy and service delivery principles

In terms of *policy principles*, we believe that public mental health programs are most effective when they:

- Are based on a public health paradigm emphasizing horizontal planning;
- Are culture-informed and adapted to local circumstances;
- Are built on culture-specific expertise and coping strategies;
- Emphasize implementation on the basis of local need;
- Encompass the social, economic, political and cultural determinants of mental illness;
- Aim at empowerment and emancipation;
- Aim at human capital (social cohesion, solidarity) and involve collaboration with the community;
- Use a multisectoral or intersectoral approach, that is, they recognize the multifaceted nature of the cause of mental illness and, therefore, collaborate with programs improving education, rural development and women's affairs;
- Stimulate health promotion and awareness of the consequences of mental and psychological problems, including traumatic stress;

- Aim at protection of overall human rights and those of patients with the help of adequate mental health legislation;
- Promote social reconstruction and reconciliation;
- Stimulate South-North and South-South exchange;
- Avoid ethnocentrism;
- Stimulate debate about the antecedents and consequences of violence;
- Destigmatize mental illness and aim at enjoyment of citizenship for the mentally ill.

In terms of *service delivery principles*, public mental health programs are best when they:

- Use a contextual, systemic and interdisciplinary approach;
- Try to achieve equity as a component of mental health;
- Are decentralized, community based and integrated in primary care;
- Aim at sustainability of a local program ran by local people;
- Are easily accessible within a natural setting;
- Use innovative, culturally appropriate and flexible technology;
- Engage in health promotion and focus on people's strength and resiliency;
- Include natural support systems such as rituals and healers;
- Strengthen local, regional and international research capacity;
- Are implemented using available scientific/evidence-based knowledge;
- Guarantee permanent availability of essential psychotropic drugs;
- Monitor and evaluate service delivery as an integral strategic part of ongoing project cycles.

Public mental health criteria

The development of psychosocial and mental health services for adults and children living in post-conflict or disaster situations should be based on public mental health considerations. The selection of treatment priorities in a society coping with the massive consequences of natural, industrial or human-made disasters would ideally take place with the help of a specific set of public mental health criteria. The criteria for the selection of interventions are similar to the criteria for the selection of training priorities: interventions require training, and training will be guided by the selection of interventions. I will present seven different criteria, explain the rationale for each criterion and mention some methods one can use to apply the criteria in the field. One has to keep in mind that handling criteria is always a subjective and judgmental process. Policy considerations, discipline and professional expertise will influence the weight that we attribute to the different criteria.

Criterion 1 Role of epidemiology and community concern in ascertaining prevalence of health and mental health problems, risk factors, and disaster characteristics

In public health, prevalence is considered the evaluated component of need. Evaluated need represents professional judgment about people's health status and their need for medical or psychosocial care. It is closely related to the kind and amount of treatment that will be provided after a person or patient has presented to a care provider. Whereas the prevalence criterion addresses the evaluated component of need, community concern is related to perceived need by communities, families and individuals.

Prevalence

How does one assess prevalence? The prevalence of a problem is preferably determined with the help of a culturally sensitive epidemiological survey. Epidemiology is the study of the distribution and determinants of disorders in populations. It is an important discipline in understanding the magnitude of and risk factors for morbidity, including psychological morbidity, such as post-traumatic stress syndromes (PTSS), providing a methodology for investigating the relative contribution of exposure and individual vulnerability (cf de Girolamo and McFarlane in Marsella et al. 1994). One of the highly prevalent disorders after natural or human-made disaster is the Post-Traumatic Stress Disorder (PTSD).

Studies conducted a significant period of time after the trauma also provide essential information about the chronicity of symptoms and disability that can result from type II trauma or continuous traumatic stress. According to Raphael (1986), disasters that are human-induced and that are accompanied by high shock and destruction lead to persistent levels of impairment. Disability is a critical issue for treatment, since we should not assume that interventions will automatically modify survivors' ability to work or function within families. One study showed that, 30 years after World War II, former American Prisoners of War had an increased risk of mortality from tuberculosis and accidents (Keehn 1980). Experience in Europe has shown that the long-term sequelae of war traumas have long been underestimated. For example, one study showed that 45 years after World War II, 56 percent of a sample of Dutch World War II Resistance Veterans were suffering from PTSD. Only four percent were totally free of PTSD symptoms (Op den Velde et al. 1993). Research on American Vietnam war veterans also demonstrated a link between exposure to severe stress and the onset of coronary heart disease. Vietnam veterans with a diagnosis of PTSD were found to be more than ten times more likely to be not working than veterans without PTSD. Veterans with PTSD were also earning 22 percent less per hour than their counterparts without PTSD (Fairbank, Ebert and Johnson 1999). One may conclude that chronicity and disability are critical issues in arguing for service provision and for secondary and tertiary prevention. Studying chronicity, disability and moderating factors shows which people belong to high-risk vulnerable groups, and therefore need special attention regarding secondary and tertiary prevention.

The Transcultural Psychosocial Organisation (TPO) found in four post-conflict situations that conflict related events after the age of twelve year were related to PTSD in all samples. This type of event acts like a universal cause for PTSD. Torture was associated with the presence of PTSD in three out of four samples, and psychiatric history and quality of housing in two out of four samples (De Jong et al. 2001).

Ideally, an epidemiological survey should include a study on help-seeking behaviour. Studying help-seeking behavior provides information about service utilization. For example, do people in the affected setting tend to use professional or indigenous ('traditional') services to deal with emotional problems? If not, how are emotional problems handled, if at all? By studying help-seekers themselves, we can determine the distribution of stress reactions and psychopathology in individuals presenting to different health care sectors. As valuable as such studies can be, it is important to recognize that only 10 percent of the traumatised population may look for help (cf Brom et al. 1993 in Marsella et al. 1994). This 10 percent is low in comparison with the results of epidemiological studies showing a 44 percent rate of psychopathology following major conflicts (De Jong 2002). In addition, even outside disaster situations, more than 25 percent of the population has suffered from psychiatric disorder in the past year. The problem of low service utilization is compounded in

complex emergencies where the infrastructure may be destroyed and where "treatment" in the Western sense is often absent. Therefore, while studying help-seeking behaviour contributes to the planning process for which services should or could be provided by e.g. health workers, teachers, local healers, or relief workers, it is not an appropriate source of information on prevalence of psychopathology following disasters.

Finally, as noted above, epidemiological research can generate information on risk factors and protective factors by studying e.g. socio-demographic and economic variables, gender, coping style, social network, and structural and functional social support. Modification of these factors is an important objective of an effective intervention and prevention program. We emphasize that identifying protective factors is as important for epidemiology as identifying risk factors.

Community concern

Whereas the prevalence criterion addresses the evaluated component of need, community concern is related to perceived need by communities, families and individuals. Community concern and perceived need are largely social phenomena that can be explained by social structure and health beliefs. Community concern is increasingly regarded as a very important criterion, because addressing the needs of the people is related to community involvement, community empowerment, and sustainability (see further on). Community concern and perceived need will help us to better understand help-seeking or care-seeking and adherence to an intervention program or treatment (Andersen 1995).

How can one assess community concern? Measuring community concern is best approached using qualitative and operational research methods. Qualitative approaches are characterized by:

- An emphasis on providing a comprehensive (or 'holistic') understanding of phenomena;
- The description of social phenomena from the perspective of those being studied;
- A research strategy that is flexible and interactive (Bryman 1992, Huxelson 1994).

Ager (2001) defends the scientific rigor of qualitative research by referring to concepts as triangulation, comprehensiveness, negative case analysis and transferability. TPO uses a combination of multi-method approaches.

Snowball sampling is used to select key informants (cf next paragraph). Multiflex snowball sampling involves the selection of samples utilising 'insider' knowledge and referral chains among subjects who possess common traits (Kaplan et al. 1987). A subject, selected on the basis of a particular trait, is asked to identify others sharing that trait. From the set of those nominated, a simple random selection is made. In this way a number of key informants are identified. The method is especially useful with regard to 'hidden' problems which a program has to address or should have addressed, such as rape of women, perpetrators of violence such as boy-soldiers, stigmatising neuro-psychiatric disorders, substance abuse, seropositivity, or prostitution.

Key informant interviews are chosen for their knowledge or insight about a community, preferably with a snowball sampling method. The interviews are carried out by one or two program key individuals, one of them preferably being a 'professional stranger' such as an anthropologist. Key informants are selected on the following criteria:

- They are representative of the various ethnic groups and both genders;
- They hold a position of respect and trust;
- They have lived in the community for a considerable length of time.

They have functions that bring them into contact with many people within the community or with a particular section of it. Examples include shopkeepers, teachers, religious leaders, local healers, traditional birth attendants, members of political or women's organisations, or health workers.

Key informants can be interviewed either individually or in focus groups (cf next paragraph). The information about key informants that is important to record includes demographic data, duration of stay in the community, and their qualifications as a key informant. It is important that they understand that the interviewers are interested in their own opinions and that it is not necessary to mention their name for the purpose of the interview. In some cultures there may be a formal or informal religious, political or traditional leader who speaks for the group, and the others may conform to his or her ideas (i.e. group think). Group think can reflect the strict hierarchy within a culture or family, or mistrust which is often rampant in post-disaster situations (De Jong 1987). If it occurs during the first focus group, it is better to organise individual key informant interviews.

The third method TPO uses is that of *focus groups*. The method consists of open yet guided group interviews with five to ten persons to obtain qualitative information on priorities, needs and attitudes (Krueger 1994). We also use focus groups for a variety of other reasons. They can be used, for example, as an orientation towards positive coping strategies, towards newly arisen problems in the area, for the evaluation of a program, for possible shifts in program priorities, or for the assessment of community dynamics. Focus groups are organised on the macro, the meso- and the micro-level. The *macro-level* is the society-at-large and the culture in which people live. The *meso-level* is the community. The *micro-level* is the level of the individual and the family. In other words, the focus groups range from ministries, regional and district officials, to community leaders and families in the post-disaster context.

Interviews of parents is the fourth method. When the family, or children, are the target of the assessment, this method is mainly used to evaluate the outcomes initiated by the project. The parents supply information on a chosen priority or target during a household survey or in a health or educational facility.

A next method is *participant observation and phenomenological narratives*. Participant observation is the preferred research technique of many anthropologists. A narrative is obtained in a sequence of steps that can be summarized as follows. The first part consists of an autobiographically oriented story. The technique used resembles the personal interview taught to journalists, medical doctors and ethnographers. This part of the narrative or life history should be as broad as possible. The interviewer then asks more specific questions. Respondents are next asked to theorize about their lives and their 'problem'. Subsequently, the researcher must utilize guidelines to identify which data are worth further consideration, paying attention to primacy (what comes first in a story), uniqueness (what stands out in a story), omission (what seems to be missing from the story), distortion and isolation (what does not follow logically in the story), and incompleteness (when the story fails to end in a satisfying way). In this stage, patterns of meaning and experience are sought and an analytic abstraction of the case is written.

The sixth and last method of TPO consists of *community meetings*. Organizing a meeting with the community is done in accordance with local ways of gathering a community, paying attention to representativeness of, for example, age, gender and ethnicity.

The methods briefly described above are used in an eclectic way on different levels. For example, narratives and individual key informant interviews are used with individuals and families. On the community and societal levels, one may organize focus groups to develop an inventory of priorities and responses of officials regarding the consequences of disaster on each administrative level. One may conduct more specific focus groups if there are rumors or stories about certain problems. For example, a focus group could be composed of traditional birth attendants in cases of fear of increases in congenital deformities, or in cases of sexual violence or rape. Another example is a focus group composed of adolescents if they cannot express certain preoccupations in the presence of the elderly.

Community concern can be hard to assess in postwar circumstances. Victims may have been so seriously deprived of basic human needs such as shelter, water, or food for a considerable amount of time that these issues form the whole gestalt of any interview. Or they may be so accustomed or conditioned to ask for material help from (non)governmental organizations that bringing forward any other issue does not come to their mind. They may also be so accustomed to the effects of traumatic stress that a distortion has taken place of the population norm with regard to normality and deviancy. For example, during focus groups discussions in a war-ridden area in East Africa, the mothers stated that their children were not affected by the war. Since the results seemed hard to believe, the focus group discussions were repeated. It turned out that almost all children had night terrors and that all children up to the age of 12 were wetting their bed whereas in that area being potty trained at the age of 1 year is not exceptional.

The assessment of community concern mostly starts during the project preparation phase. It is an integral part of (rapid) appraisal methods and is reflected in a project proposal or policy document. Throughout the development of a service delivery program, community concern is measured during the repetitive cycle that characterizes multi-annual programs heading for sustainability. In addition to the afore-mentioned techniques, such as focus groups or key informant interviews, community concern can be assessed by looking at the type of problems that people present to community services or health services in the affected areas. Another indication for community concern are the requests being transmitted by community leaders. These requests can be forwarded by district or provincial authorities to the government and subsequently to international agencies or organizations.

Community concern and epidemiology are complementary (see Table 1 below). That is, the presentation of specific problems provides insight into concerns that correspond to or enrich the results of the epidemiologic study or the research on help-seeking behavior. As noted above, assessing community concern reflects the perceived psychosocial well-being of a population. In contrast, epidemiological studies provide quantitative, public health or health systems data. Before starting any service delivery, one would ideally like to do a survey on the prevalence of disorders. This information also serves to refine the components of training programs and to further develop training materials. However, it is important to note that current requirements for cross-cultural validity and translation of instruments is so time consuming, that a reliable epidemiological study in developing countries may take two to five years. Most programs in (post)conflict-situations – but also in peace time – do not have that amount of time. Within TPO, this means that community concern has been our major criterion for setting up a program although over the years, we have added epidemiological research when it is feasible to do so.

Table 1. Complementarity of the epidemiologic and community concern approaches

Prevalence	Community concern
Driven by epidemiology	Driven by social science
Assesses disorder and its distribution: eg depression, anxiety, alcoholism, PTSS	Assesses perceived concerns, idioms of distress, folk illnesses
Estimates morbidity, mortality, disability	Estimates suffering
<i>Meant to increase health</i>	Meant to increase well-being, community involvement, empowerment and sustainability
Technique: quantitative cross-culturally reliable and validated psychodiagnostic and psychometric instruments	Technique: qualitative: grounded theory, multi-method (rapid appraisals, focus groups, key informant interviews, in-depth interviews)
Cross-sectional, rarely longitudinal	Throughout the program cycles
One survey may take considerable time	One assessment plus reporting may take two to eight weeks
Etic-emic*	Emic*

* The emic approach studies behavior from within the system, the etic approach from a position outside the system (cf Berry et al 1992)

Criterion 2 Predictability, rapidity of onset, duration of the crisis, and severity of the problems

Predictability, rapidity of onset and duration of the crisis

Predictability, rapidity of onset and duration of the crisis are important attributes of an armed conflict or a disaster (Somasundaram et al. 1999). They determine whether people were able to prepare themselves, and whether the threat persists. Given that personal injury, threat to life, and bereavement are among the strongest predictors of post-conflict psychological distress, we may also infer that warning, preparedness, and evacuation greatly reduce the trauma potential of disaster agents. The superiority of their warning systems may be among the strongest advantages that more developed countries have over less developed countries. However, more gradual onset and predictability do not necessary translate to greater preparedness or trauma reduction because potential victims do not always believe or heed such warnings even if they receive them. The duration of the crisis is an important variable in relation to morbidity and mortality. In post-conflict situations, prolonged chronic stress causes cumulative strain manifesting itself in different types of problems that present service providers over time (Baron et al. 2003, De Jong 2001).

Seriousness

Immediately following an armed conflict or a disaster, general distress and minor psychological disorders can affect almost the entire population. In a later phase, a majority of the people usually recover without professional support (Green et al. 2002).

Because distress and minor psychological disorder are ubiquitous, they are a priority early on. However, their management needs to be balanced with the needs of victims with more severe psychiatric reactions. Because most programs struggle with a discrepancy between a need for services and a lack of funding, one has to weigh the seriousness of a mental disorder among a minority of the population against the enormous amount of distress among a majority that is usually short-lived. This choice is in fact complicated when one considers that failure to treat distress in the early stages can potentially lead to more serious psychopathology in the future. Often the distress is expressed in persistent somatic symptoms including chronic pain, gastrointestinal disorders, headaches, and seizures (Friedman & Schnurr 1995). Service providers have to disentangle the contribution of somatic disorder and psychological distress causing these somatic complaints. Another compounding factor is that a program may decide to focus on a problem that is considered important whereas the local cultural setting dictates another priority. For example, when TPO visited Honduras after hurricane Mitch, it became clear that the effect of the hurricane in rates of PTSD (Post-Traumatic Stress Disorder) was offset by the much more traumatizing and omnipresent domestic violence.

Another source of confusion in considering the seriousness of a disorder is that subgroups among the population may show a different response when mental health services are offered. For example, when setting up mental health care services in Cambodia, we found that in areas with high concentrations of returnees from the Thai border camps, the consumption of mental health care services was many times higher than in areas that had never known any allopathic mental health care service over and above the services that were delivered by the local healers and monks. The reason for the difference was that, although both groups regarded mental disorder as a serious condition, only the returnees from the border camps knew from their previous experience in Thailand that such a thing as allopathic treatment for mental disorder exists (Somasundaram et al. 1999).

Criterion 3 Adequacy of resources

Susceptibility to management, treatability or feasibility

The criterion of susceptibility to management, treatability or clinical improvement is important both with regard to the question of whether people with certain problems get support from their environment and whether there are sufficient resources in terms of personnel, time, and funds to treat specific problems. For example, in some areas of Africa and Asia, the prevalence of epilepsy is as high as 3.7 to 4.9 percent and it is often treated in psychiatric and primary health care services (Adamolekun 1995). In addition, especially in situations of massive stress, a large number of people show symptoms of dissociation varying from individual possession as an 'idiom of distress' to classical fugue states and epidemics of mass psychogenic illness with or without psychogenic fits (De Jong 1987; Van Ommeren et al. 2001). While setting up services, one has to consider which health care sector is best equipped to deal with the high prevalence of all kinds of convulsions, whether of neurologic or dissociative origin ('conversion' or 'hysteria'). Offering treatment to those with epilepsy is a feasible

option. A total of 95 percent of a sample of West African patients with generalized epileptic convulsions were correctly diagnosed and treated with phenobarbital by primary health care workers who received a couple of hours of training; the average seizure frequency decreased from 16 to 0.34 per month (De Jong 1996). On the other hand, dealing with the equally highly prevalent dissociative states often requires sophisticated and scarce psychotherapeutic skills. In many cultures, adequate management for both groups implies triage of the epileptic patients and referral of those with dissociative states to the local healers or possession cults.

A similar problem exists with regard to the treatment of complex PTSD as a result of type II trauma in war-affected areas. In the West, the psychotherapy of complex PTSD requires a long-term commitment from both therapist and client. In most war-affected areas, psychotherapists are less available, and long-term therapy is mostly alien to the local culture. This is one of the reasons why mental health care professionals often have to resort to short therapies, limiting themselves to the stabilization phase of the three-phase model of Janet, for example (Van der Kolk et al. 1996; Meichenbaum 1997). It is obvious that on the previous criterion of seriousness, the neuropsychiatric consequences of HIV or an increase of neoplasms would receive high priority, but that on the criterion of treatability one can often do little more than assist people in the process of dying. This applies especially to developing countries and countries in transition. One of the impediments to the treatment of various types of illnesses is that modern and often complex types of psychotherapy, such as cognitive-behavioral therapies, are extremely hard to apply in non-western settings (De Jong 2000). In addition, their appropriateness has not been established.

Knowledge, skills, and availability of (mental) health care professionals

Before setting up a multidisciplinary, multi-sector intervention program, one needs to enumerate the number and types of mental health care professionals, general health workers, and other possible trainees from sectors such as education or social services available. The assessment can be done with the help of an instrument such as the Health Staff Interview, a thirty-minute semi-structured interview developed by the World Health Organization (WHO), which can be adapted to local circumstances (De Jong 1987: 156). Any assessment should answer questions regarding:

- The ability to handle different types of psychosocial and mental health problems;
- Normal duties and responsibilities;
- The kind of problems providers come across in their work;
- The kind of training and supervision that are needed.
- The extent to which the trainees themselves have been traumatized by the disaster, training should address their traumatic experiences;
- After the training a second assessment should be carried out to find out whether the trainees are able to deal with the traumas of others. Group and individual debriefing, (peer) supervision, and job rotation are useful measures to prevent burnout.

Criterion 4 Sustainability

The sustainability of a program will depend primarily on the institutional capacity and the creation of enough human resource capacity to continue the interventions. In our view, sustainability has to be a top priority from the very beginning of any project or program. It implies reflection on the continuation of cost-effective service delivery, on the quality of management, and on future means to guarantee funding for the

interventions. In the context of a non-governmental organisation (NGO) like TPO, it means that in an early stage, projects are often quite dependent on headquarters. But in subsequent years this dependence is transformed into a situation of interdependence or autonomy. The following aspects are important with regard to sustainability.

One has to be aware of the paradox that a large amount of external funding in a post-conflict setting may hinder future sustainability. Ideally one should find a balance between external and local resources. The larger the discrepancy between these two sources of income, the harder it is to build up a sustainable program. Being poor may create an inverse relationship between initial external funding and long-term sustainability. In general mental health activities are hard to fund among marginalized people living in peripheral areas of host countries.

A program is made vulnerable by the source of its fundings. For example, the Tibetan government in exile in Dharamsala depends almost entirely on donor funds and therefore is extremely cautious to create positions, which it has to sustain. On the other hand, the rebel movement in South Sudan requested TPO to set up a program. It is run by refugees that are trained by our program among the Sudanese in North Uganda. But the past human rights record of the rebel movements in South Sudan makes the program vulnerable if major political changes do occur among the competing rebel factions and funds subsequently may be withdrawn.

Most donors increasingly require that programs should be demand driven and that priorities should be determined by the target groups. On the other hand, donors often have their own agenda following the whims of political decision makers and the media requiring a shift in priorities that often endangers the continuation of a program. Receivers of funds may therefore try to make themselves less vulnerable by looking for multiple donors and creating a buffer, which in turn may evoke distrust among donors.

Work in (post-)conflict areas implies crisis interventions and ad hoc interventions when violence flares up. This may happen at the expense of rational project design, of developing preventative action, of a larger coverage of populations, of acculturation of services or of adequate monitoring due to the volatile situation. It requires that a program be flexible and yet maintain the goal of becoming sustainable.

Becoming sustainable often requires working in collaboration with local authorities, the government or a UN-agency. This may imply adaptation of management and accountancy structures; incorporation in government structures that may not be able to pay salaries or that may change their health priorities; or being obliged to survive as a vertical mental health program because horizontal integrated public health programs only exist on paper or in people's minds.

To guarantee continuation of the activities in countries with limited numbers of professionals, the program should train as many paraprofessionals as possible from the affected community. (It is obvious that this type of empowerment also has a preventive effect on the community). In an early stage, one has to reflect on the career development of these trainees. This enhances the attraction to continue to work with the program and can prevent a brain drain to other organizations, departments or countries. It can be done for example by certification of the trainees or by training some psychiatrists or psychologists abroad.

Sustainability is also important with regard to the provision of psychotropic drugs. As mentioned before, post-conflict and post-disaster populations often contain individuals with serious psychiatric disorder or epilepsy that present to the mental health services. When setting up a program, it has to be remembered that these patients need to continue their medication after resettlement or returning to their homesteads.

Another aspect promoting the sustainability of a program is to take a politically neutral stance when implementing the program (see *Political acceptability*). This

chapter clearly shows that this requires quite some flexibility and a need to be able to '*reculer pour mieux sauter*' from all the people involved.

Criterion 5 Political and ethical acceptability

Political acceptability

It is important to evaluate the (hidden) agenda of policy makers and their opinion of the possible implications of the work. For example, in epidemiologic research, it is important to measure traumatic stressors and life events before and during the pre-impact, the impact and the post-impact phases in order to measure the effect of these independent variables on psychosocial well-being and psychopathology. The results of this type of research play a central role in designing culturally appropriate interventions.

However, the same data can also be used for other purposes, e.g. for community rallies to sensitize administrators regarding restoration or compensation, or for human rights workers to advocate against repressive government practices at home or in a guest country. Governments may therefore be ambivalent toward this kind of psychosocial and research activity. On the one hand, the activities may result in safer environments or they may stimulate democracy, respect for human rights, and psychosocial support. On the other hand, governments may be afraid of being exposed as lax or repressive. For example, TPO supported an Asian NGO involved in human rights to develop a psychosocial program. Although the director of the program stayed in hiding during the pro-democracy movement in the early nineties, the author of this article was surprised to see that he was treated as an honorable person by high government officials within his community. The explanation appeared to be that the officials welcomed the human rights activists in case they themselves would be imprisoned, thus needing the benefits of the human rights organization.

Ethical acceptability

The possible harm that might be inflicted on others should be considered. For example, in acute situations, data should be gathered only when they help to develop appropriate programs and not solely for research ends. Another example is carrying out research that lacks cultural sensitivity. All too often scholars are eager to collect psychodiagnostic or psychometric data to be published without questioning whether the data will help in formulating preventive or curative interventions for the affected population.

Western-style informed consent with signatures on an elaborate consent form has to be discussed thoroughly before being applied. As Bromet (1995) argued after the Chernobyl accident, such forms may be perceived with distrust and suspicion. Sometimes local people will not reveal much because of fear that the interviewer will gossip about what they have said in the interview. The procedure may evoke fear, e.g. of being disowned by one's country, as we discovered in countries such as Cambodia, Ethiopia, or Gaza. One way of solving this problem is verbal informed consent, preferably in the presence of a family member or friend (cf ICH/CPMP 1997).

Another ethical consideration is the above-mentioned sustainability of the project. Psychosocial and mental health assistance requires a long-term commitment. In low-income countries, it may take four to seven years before local trainers are trained and before they are able to then train and supervise enough secondary- and tertiary-level staff to ensure continuity of the work.

Criterion 6 Cultural sensitivity

Culture defines reality for its members. It defines the purpose of the life of the individual and the group, and prescribes and sanctions proper behavior. The beliefs, values, and behaviors of a culture provide its members with personal and social meaning, learned through tradition and transmitted from generation to generation. Culture serves two functions. It is *integrative*, i.e., represents the beliefs and values that provide individuals with a sense of identity. It is also *functional*, i.e., furnishes the rules for behavior that enable the group to survive and provide for its welfare, while supporting an individual's sense of self-worth and belonging. These two functions are analogous to the warp and woof of a tapestry (Kagawa-Singer & Chi-Ying Chung 1994). The weaving technique is universal, but the patterns that emerge from each culture are particular. A thread can be taken out and compared cross-culturally, but its function can only be understood within the cultural fabric from which it came.

As a result, each aspect of a public mental health intervention has to be tested for its cultural assumptions and consequences. For example, Green (1993) has suggested eight generic dimensions of trauma:

1. Threat to life and limb;
2. Severe physical harm or injury;
3. Receipt of intentional injury/harm;
4. Exposure to the grotesque;
5. Violent/sudden loss of a loved one;
6. Witnessing or learning of violence to a loved one;
7. Learning of exposure to a noxious agent;
8. Causing death or severe harm to another.

Some of these dimensions (e.g. the first three) can be regarded as universal stressors, but even then culture is an important moderator. For example, in Bangla Desh, 90 percent of rural respondents (N=48) reported that they prayed to Allah as a precautionary measure to mitigate the effects of an impending cyclone (WHO 1999). Some of the universal stressors are perceived differently in specific cultures. For example, in Uganda we found that group rape of abducted women can be dealt with by a collective purification ritual under the aegis of the elders, whereas in Algeria, Cambodia, Nepal, or Namibia the shame caused by rape can lead to suicide or marginalization of the victim.

Surprisingly, even in the latter cultures we found that most women are willing to talk about rape in an interview situation, and it appeared that the shame of the interviewers in hearing about the rape was greater than the shame of the survivors. Violence in the family is regarded as a serious consequence of continuous traumatic stress in many cultures, but some cultures are lenient toward battery violence, whereas in other cultures it is found to be unacceptable (cf Finkler 1997). Loss of an older loved person (the fifth and sixth dimension) who has children and some accumulated wealth can be acceptable in African animist cultures, since the person will travel to the reign of the ancestors. On the other hand, although some Westerners think that parents suffer less in cultures with high exposure to child mortality, the death of a child in the same culture is considered to be a disaster. An individual who is a perpetrator (dimension eight) may be regarded as a hero if he is a (child) soldier in countries such as Liberia, Sierra Leone, or in the Middle East.

Even exposure to the grotesque can be mediated by religious convictions such as the role of karma in Buddhism in Asia. These culturally determined subjective

components are important in determining subsequent psychopathology. Therefore, the development of scales to quantify the severity of traumatic exposure is a complex issue necessitating collaboration with cultural informants and social scientists.

The role of culture is equally important in the design of any psychosocial, psychotherapeutic, or psychiatric intervention, be it curative or preventive. This means that local mental health care professionals – especially if they were trained abroad – should ‘indigenize’ their knowledge and expertise in order to provide services. In the opinion of this author, Western mental health care professionals who are equipped with the best of intentions but without work experience in low-income countries or without extensive transcultural experience should be extremely cautious in offering their Western culture-bound expertise in disaster-ridden areas elsewhere. This caution also applies to evaluating disasters in settings where there is no local research tradition under the assumption that ‘Western’ scientific methods can be universally applied.

Criterion 7 Effectiveness

There are at least four reasons to do research on the effectiveness of mental health programming in low-income countries affected by disasters.

First, thus far there is no empirical research establishing the effectiveness of care for traumatized people in post-conflict and post-disaster situations. (More general, there are no published results on effectiveness studies on mental health and psychosocial care in low-income countries). Given the current trend among international aid donors to fund – albeit modest – mental health care, it is pertinent to establish effectiveness information. If we do not develop information on what works and what does not work, it would be unethical to continue carrying out such programs. Without such information, program donors are likely to move their focus to other issues. On the other hand, if proven cost and time effective, the interventions could be of great importance in the large-scale mental health care of natural, industrial and human disaster. The feasibility of different interventions is an important issue considering the realities of day-to-day running of community mental health services in troubled regions of the world.

Second, the proposed research is important because with effectiveness information, programs can be adapted to become more effective. For example, we know little about the typical course of recovery, or about the influence of culture and societal structures on the recovery process.

Third, we need to develop information on effectiveness because it is theoretically possible that the current programs are doing harm. By focusing on the vulnerability of traumatized individuals, programs may cause unnecessary distress and helplessness. Mental health programs may create sick-roles among traumatized people, with the result that survivors undervalue their own capacities for recovery. If the programs under scrutiny have these negative side effects, they will need to be reframed or even closed.

Fourth, almost all research on trauma has been conducted in the West. However, as mentioned earlier, most trauma survivors live in low income countries.

Conclusion

This chapter described several specific difficulties to develop mental health and psychosocial services after human-made or natural disasters or in situations of complex humanitarian emergencies. The chapter shows that war and disaster compound the

problem of developing public mental health interventions in low-income countries. This applies to any public health effort in disaster medicine and many hurdles described in this chapter apply to the control of communicable diseases such as diarrhoea or malaria, to immunization e.g. for measles, or to mother and child health care as well.

The policy and service delivery principles mentioned before are based on the assumption that mental health should always be integrated in the overall public health care system. For a public health expert this may sound as a truism, for a field expert it may one of the daily hassles of working with governments, UN agencies or NGOs.

Although mental health became a priority for WHO and other agencies over the past five years, all too often local governments or even the UN do not perceive mental health as part of the basic package of public health. At times agencies oblige a mental health organization to set up a vertical mental health program that may or may not be integrated in the national public health policy. This tendency may be reinforced by some international agencies urging governments and Ministries of Health to have a special mental health department which may lead to a separate program that may be under funded by the Ministry of Health or that has to fend for itself. Because of the previously mentioned scarcity of mental health professionals these small mental health departments are often confronted with serious difficulties to get mental health on the list of priorities of the so-called sectoral planning requested by western donors. Which in turn may contribute to the vicious circle of low esteem of the profession, paucity of funds, stigma of patients who receive old fashioned care in decayed hospitals, and limited interest of young health professionals or universities to engage in the field of psychology or psychiatry. This may still happen in low income countries even though adequate and effective models for public mental health have been formulated that fit well with overall PHC policies. For example, *The Introduction of a Mental Health Component into Primary Health Care* (WHO 1990).

In the previously mentioned book *Trauma, War and Violence: Public Mental Health in Socio-Cultural Context* (De Jong 2002) as well as in *Trauma Interventions in War and Peace: Prevention, Practice, and Policy* (Green et al. 2003) we described a model that encompasses universal, selective and indicated interventions within an overall curative and preventative model. The first book provides an intervention blueprint followed by examples of successful intervention models in a variety of post-conflict settings in Africa and Asia. The second book provides a generic model - derived from the work of TPO - and shows how this model can be applied in the field of traumatic stress and twelve social sub themes such as children, the elderly, refugees, former combatants, or international humanitarian personnel. Both books provide the state of the art of this interesting and sometimes appalling new field of public mental health.

Literature

- Adamolekun, B., 1995: The aetiologies of epilepsy in tropical Africa. *Tropical and Geographical Medicine*, 47, 3, p. 115-117
- Ager, A., 2001: Psychosocial programmes: Principles and practice for research and evaluation, in: F. Ahearn (ed.), *Psychosocial Wellness of Refugees: Issues in Quantitative and Qualitative Research*, Berghahn Books, Oxford, England
- Andersen, R.M., 1995: Revisiting the behavioral model and access to medical care: Does it matter? *Journal of Health and Social Behavior*, 36, p. 1-10
- Baron, N., S.B. Jensen and J.T.V.M. de Jong, 2003: The mental health of refugees and internally displaced people, in: B. Green, M. Friedman, J. de Jong, S. Solomon, J. Fairbank, T. Keane, B.

- Donelan and E. Frey-Wouters (eds) *Trauma Interventions in War and Peace: Prevention, Practice, and Policy*, Kluwer/Plenum, New York
- Berry, J.W., Y.H. Poortinga, M.H. Segall and P.R. Dasen, 1992: *Cross-Cutlural Psychology: Research and Applications*, Cambridge University Press, Cambridge, England
- Bromet, E.J., 1995: Methodological issues in designing research on community-wide disasters with special reference to Chernobyl, in: S.E. Hobfoll & M.W. de Vries (eds) *Extreme Stress and Communities: Impact and Intervention*, Kluwer, Dordrecht, p. 267-283
- Bryman, A., 1992: *Quantity and Quality in Social Research*, Routledge, London
- Fairbank J.A., L. Ebert and G.A. Johnson, 1999: Socioeconomic consequences of traumatic stress, in: P.A. Saigh & J.D. Bremner (eds) *Post-Traumatic Stress Disorder: a Comprehensive Text*, Allwyn and Bacon, Boston
- Finkler, K., 1997: Gender, domestic violence and sickness in Mexico, *Social Science and Medicine*, 45, 8, p. 1147-1160
- Friedman, M.J. & P.P. Schnurr, 1995: The relationship between trauma, post-traumatic stress disorder and physical health, in: M.J. Friedman, D.S. Charney and A.Y. Deutch (eds) *Neurobiological and Clinical Consequences of Stress: From Normal Adaptation to Post-Traumatic Stress Disorder*, Lippincott-Raven Publishers, Philadelphia, p. 507-524
- Green, B., M. Friedman, J. de Jong, S. Solomon, J. Fairbank, T. Keane, B. Donelan and E. Frey-Wouters (eds), 2003: *Trauma Interventions in War and Peace: Prevention, Practice, and Policy*, Kluwer/Plenum, New York
- Green, B.L., 1993: Identifying survivors at risk: Trauma and stressors at cross events, in: J.P. Wilson & B. Raphael (eds) *International Handbook of Traumatic Stress Syndromes*, Plenum, New York, p. 135-144
- Hudelson, P.M., 1994: *Qualitative Research for Health Programmes*, Geneva: World Health Organization
- ICH/CPMP, 1997: *Guideline for Good Clinical Practice Including the Declaration of Helsinki and the Belmont Report*, ICH, London
- Jong, J.T.V.M. de, 1987: *A Descent into African Psychiatry*, Royal Tropical Institute, Amsterdam
- Jong, J.T.V.M. de, 1995: Prevention of the consequences of man-made or natural disaster at the (inter) national, the community, the family and the individual level, in: S. E. Hobfoll & M.W. de Vries (eds) *Extreme Stress and Communities: Impact and Intervention*, Kluwer, Dordrecht, p. 207-229
- Jong, J.T.V.M. de, 1996: A comprehensive public mental health programme in Guinea-Bissau: A useful model for African, Asian and Latin American countries, *Psychological Medicine*, 26, p. 97-108
- Jong, J.T.V.M. de, 1999: Psychotherapie met immigranten en vluchtelingen [Psychotherapy with immigrants and refugees], in: T.J. Heeren, R.C. van der Mast, P. Schnabel, R.W. Trijsburg, W. Vandereycken, K. van der Velden and F.C. Verhulst (eds) *Jaarboek voor psychiatrie en psychotherapie*, Bohn Stafleu Van Loghum, Houten, the Netherlands, p. 220-238
- Jong, J.V.T.M. de, 2000: Psychiatric problems related to persecution and refugee status, in F. Henn, N. Sartorius, H. Helmchen and H. Lauter (eds) *Contemporary Psychiatry*, 2, p. 279-298
- Jong, J.T.V.M. de, 2001: Remnants of the colonial past: the difference in outcome of mental disorders in high- and low-income countries, in: D. Bhugra & R. Littlewood (eds) *Colonialism and Mental Health*, Oxford University Press, New Delhi
- Jong, J.T.V.M. de (ed.), 2002: *Trauma, War and Violence: Public Mental Health in Socio-Cultural Context*, Kluwer/Plenum, New York
- Jong, J.T.V.M. de & L. Clarke (eds), 1996: *Mental Health of Refugees*, World Health Organisation, Geneva (TPO has produced an Arabic, a Nepali, a Khmer, a Dutch, a Portuguese and a Tamil version of this book)
- Jong, J.T.V.M. de, I.H. Komproe, M. van Ommeren, M. el Masri, A. Mesfin, N. Khaled, D. Somasundaram and W.A.M. van de Put, 2001: Lifetime events and Post-Traumatic Stress Disorder in 4 post-conflict settings, *JAMA, Journal of American Medical Association*, 286, 5, p. 555-562
- Kaplan, C.D., D. Korf and C. Sterk, 1987: Temporal and social contexts of heroin-using populations, *Journal of Nervous and Mental Disease*, 175, 9, p. 566-574
- Kagawa-Singer, M. & R. Chi-Yung Chung, 1994: A paradigm for culturally based care in ethnic minority populations, *Journal of Community Psychology*, 22, p. 192-208
- Keehn, R.J., 1980: Follow-up studies of World War II and Korean conflict prisoners, *American Journal of Epidemiology*, 111, p. 194-211
- Kolk, B. van der, A. McFarlane and L. Weisaeth (eds), 1996: *Traumatic Stress. The Effects of*

- Overwhelming Experience on Mind, Body and Society*, Guilford, New York
- Krueger, R.A., 1994: *Focus Groups: A practical Guide for Applied Research* (2nd ed.), Sage, Thousand Oaks, CA
- Marsella, A.J., T. Bornemann, S. Ekblad and J. Orley (eds), 1994: *Amidst Peril and Pain: The Mental Health and Well-being of the World's Refugees*, American Psychological Association, Washington, D.C.
- Meichenbaum, D., 1997: *Treating Post-Traumatic Stress Disorder. A Handbook and Practice Manual for Therapy*, Wiley, New York
- Ommeren, M. van, J.T.V.M. de Jong, B. Sharma, I. Komproe, S. Thapa and E. Cardeña, 2001: Prevalence of psychiatric disorders among tortured Bhutanese refugees in Nepal, *Archives of General Psychiatry*, 58, p. 475-482
- Raphael, B., 1986: *When Disaster Strikes, A Handbook for the Caring Professions*, Hutchinson, London
- Siegler, M. & H. Osmond, 1974: *Models of Madness, Models of Medicine*, Harper & Row, New York
- Somasundaram, D., W.A.M. van der Put, M. Eisenbruch and J.T.V.M. de Jong, 1999: Starting mental health services in Cambodia, *Social Science and Medicine*, 48, 8, p. 1029-1042
- Velde, W. op den, J.E. Hovens, P.R. Falger, J.H.M. de Groen, H. van Duijn, L.J. Lasschuit and E.G.W. Schouten, 1993: PTSD in Dutch resistance veterans from World War II, in: J.P. Wilson & B. Raphael (eds) *International Handbook of Traumatic Stress Syndromes*, Plenum, New York, p. 219-230
- WHO, 1990: *The Introduction of a Mental Health Component into Primary Health Care*, World Health Organization, Geneva
- WHO, 1999: *Managing the Psychosocial Consequences of Disasters*, World Health Organization, Geneva

‘PRO POOR GROWTH’: MICROKREDIET ALS ONTWIKKELINGSINSTRUMENT

Gert van Maanen

In de afgelopen jaren wordt in toenemende mate aandacht besteed aan ‘Pro Poor Growth’ als nieuw credo in het denken over ontwikkeling. Het klinkt zo mooi en bijna een beetje verslavend: ‘Pro Poor Growth’, wat willen we nog meer? Vraag: bestaat zoiets? Zijn er voorbeelden van? Voor we daarnaar kijken is het goed om vast te stellen dat dit begrip niet komt uit het woordenboek van de armen zelf. Voor zover zij al enige stem hebben, pleiten zij voor ‘pro poor policies’, ‘pro poor priorities’, ‘pro poor action’.¹ Het begrip groei komt uit de wereld van economen, die geloven dat er geen vooruitgang is zonder groei. Het begrip ‘Pro Poor Growth’ beoogt die gedachte een sociaal acceptabele kleur te geven: Als groei essentieel is, laat het dan tenminste ‘pro poor’ zijn. De armen zelf vragen niet naar een redelijk deel van de *groei*, maar naar een redelijk deel van de *bestaande* welvaart, althans naar een redelijk bestaan, groei of geen groei.

Het gevaar van zo’n mooi begrip als ‘Pro Poor Growth’ is dat mensen denken dat het onder handbereik is, dat er een wereldwijde coalitie aan de invulling van dit begrip werkt. Dat is niet zo. Het merendeel van de economische actoren – bedrijven, banken, WTO etc – die groei op hun agenda hebben, hebben het lot van de armen absoluut niet op het oog. Zeker, zeggen zij, ook de armen hebben baat bij meer werkgelegenheid, meer banen, een betere infrastructuur etc. Dat is ook zo, maar het is eerder een niet te verwaarlozen neveneffect dan een doelstelling van het bedrijf zelf. Is dat erg? Nee. Bedrijven zijn er om goederen en diensten te produceren, niet om ontwikkelingsstrategieën te ontwerpen voor anderen dan hun afnemers. Dat delegeren zij met vreugde aan overheden, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties (ngo’s).

‘Pro Poor Growth’ is dan ook niet een soort vredesakkoord tussen de economische wereld en de ontwikkelingswereld. Het is een beleidsbeginsel waarvan de acceptatie binnen de economische wereld nog bevochten moet worden, tegen de natuurlijke neiging van bedrijven in. Toch is het goed dat het op de agenda staat, opdat beleidsmakers zich realiseren dat de ontwikkelingsachterstand in de derde wereld niet kan worden verminderd zonder ‘pro poor policies’, ook in het economische bereik. Dat vraagt om een andere regelgeving en aansturing dan in het begrip liberalisering ligt besloten.²

¹ Zie het indrukwekkende onderzoek van Narayan en Petesh (2000). Het bevat interviews met 60.000 armen uit 14 landen. Onder subtitels als: ‘Crying out for Change’ en ‘Can Anyone Hear Us?’

² Dat geldt trouwens niet alleen voor armoedebestrijding, maar ook voor de andere structurele problemen op de wereldagenda: klimaatverandering, ontbossing, gezondheidszorg, aids, kindersterfte, schoon drinkwater, onderwijs, bewapening, vluchtelingen, migratie etc. Voor een deskundig en beklemmend overzicht zie Rischard (2002).

De ‘informele sector’

In dat verband is het goed ons te realiseren dat in de meeste ontwikkelingslanden zo’n zeventig procent van de bevolking en honderd procent van de armen probeert te overleven in de informele sector. Zij hebben geen baan en geen werkgever die aan hen salaris betaalt, ook in dagen dat het wat minder gaat met het bedrijf. In veel gevallen is hun economische horizon beperkt tot een dag, of op zijn hoogst enige weken.³ Zij moeten van dag tot dag zien hoe zij aan eten voor hun kinderen komen.

Dit houdt in dat ontwikkelingsinitiatieven die gericht zijn op de armen zich in hoofdzaak zouden moeten concentreren op (mensen in) de informele sector. Feit is echter dat de meeste ontwikkelingsprogramma’s zijn gericht op versterking van de formele sector. Vanuit de gedachte dat een versterking van de formele economie vroeg of laat ook de mensen in de informele sector ten goede zal komen. Of om het anders te zeggen: zonder een goed functionerende formele sector is er geen perspectief voor mensen in de informele sector.

De vraag is echter wanneer die armen dan aan bod komen. ‘Vroeg of laat’ is geen antwoord dat bevredigt. ‘Pro poor growth’ beoogt dat tijdstip naar voren te halen. Gebeurt dat dan niet in al die ontwikkelingsprogramma’s die in de afgelopen decennia zijn opgestart? Dat was toch de bedoeling van de miljarden dollars die naar het Zuiden zijn gegaan om het economisch leven op een meer duurzaam niveau te brengen? Die geldstroom werd toch gelegitimeerd door het lot van de armen? Helaas moet je constateren dat voorzover dat geld mensen in het Zuiden ten goede is gekomen, het voordeel in hoofdzaak terechtgekomen is bij de bovenste tien procent van de samenleving. Dat is een pijnlijke constatering.

Uiteraard mag men zich afvragen of die tien procent niet te pessimistisch is. Maak het twee procent... Dat doet aan het algemene beeld niets af. Gegeven de intenties van de donoren de armen te steunen is de vraag niet hoeveel de top van die samenleving ten goede is gekomen, maar hoeveel de onderste dertig procent van de bevolking heeft bereikt. Is dat meetbaar? Worden de resultaten van die metingen ook door die dertig procent als zodanig ervaren?

In 1997 werd ik voor het eerst met die vraag geconfronteerd door Mohammad Yunus, de oprichter van de *Grameen Bank* in Bangla Desh. Zijn boodschap was duidelijk en bitter: “negentig procent van de ontwikkelingsbudgetten gaat naar de bovenste tien procent van de ontvangende samenleving”⁴ Op dat moment dacht ik dat hij – als toegewijde bondgenoot der armen – wellicht wat overdreef. Bij thuiskomst in Nederland vond ik echter een resolutie van de UNDP (United Nations Development Programme) met de volgende tekst: “binnen vijf tot tien jaar moet het percentage van de ontwikkelingsbudgetten dat aan de armen ten goede komt zijn gestegen van tien procent naar dertig procent”.

De tweede pijnlijke constatering is dat de bovenste tien procent van de bevolking – een enkele uitzondering daargelaten – het lot van de onderste vijftig procent in het geheel niet op haar agenda heeft. Deze groep is geen bondgenoot der armen. Bovendien: zij zou het absoluut niet erg vinden als de bovenste tien procent zou krimpen tot acht procent of vijf procent zolang zijzelf er maar bij hoort. Uiteraard, in de onderhandelingen met Wereldbank, IMF, overzeese donors etc. verklaart deze groep

³ Een van de criteria voor duurzame ontwikkeling is dat de economische horizon voor de doelgroep wordt verlengd.

⁴ In feite was zijn boodschap nog harder: “*Look at the development budgets of Bangla Desh, Kenya, Indonesia etc. Define for yourselves item by item what benefits the bottom 50% and you’ll see that 90% benefits the top 10%. You shouldn’t call that developments programs, but enrichment programs...*”

zich volledig eens met alle beginselen van armoedebestrijding, want zonder dergelijke warme woorden komt de geldstroom niet op gang.

‘The proof of the pudding is in the eating’. Daarom legt het Nederlandse ontwikkelingsbeleid zo’n zwaar accent op goed bestuur, zo zwaar zelfs dat landen zonder goed bestuur van de prioriteitenlijst zijn afgevoerd.⁵ Maar zelfs in landen waarvan wij de overheid goed genoeg vinden, is de dagelijkse ervaring van de armen dat de overheid tegenpartij is.⁶ Dat geldt voor lagere ambtenaren en in versterkte mate voor hun bazen.

Eén van de problemen van het ontwikkelen van effectief beleid voor de informele sector is, dat deze sector informeel is. Dat wil zeggen, een gebrek heeft aan formele structuren die als relevante actoren in ontwikkelingsbeleid kunnen worden ingezet. Structuren die door ongeorganiseerde armen kunnen worden benaderd en die hen tastbare steun geven in hun pogen om stabiel inkomen te verwerven. Steunende structuren die ook als effectieve kanalen voor overzeese hulp gelden kunnen worden gebruikt. Natuurlijk, er is ook in de informele sector een veelheid van ngo’s werkzaam. Maar de meeste van hen concentreren zich op andere aspecten dan inkomensontwikkeling. Met één uitzondering: de microkredietorganisaties.

Microkrediet

Bij microkrediet gaat het om kleine leningen die mensen in staat stellen inkomensgenererende activa te kopen: een koe die melk geeft, een fornuisje waarop tortilla’s kunnen worden gebakken, werkkapitaal voor marktkoopvrouwen of straatventers, een riksja, gereedschap voor het repareren van fietsen. Het klinkt triviaal, maar is in de ogen van de betrokkenen alles behalve triviaal. Het betekent dat een deur opengaat en inkomen kan worden verworven.

Microkrediet verschilt van normaal krediet doordat het wordt gegeven aan mensen die in het algemeen te arm zijn om normale bancaire zekerheden te verschaffen. Bovendien betreft het bedragen die voor een normale bank te klein zijn om uit te lenen en te blijven volgen. Voor een normale bank is het interessanter om \$ 100.000 uit te lenen aan een supermarkt, dan 1000 leningen van \$ 100 aan mensen die niet kunnen lezen of schrijven. Dit vraagt derhalve om aparte organisaties die op dit werk zijn toegesneden.

Het belangrijkste voorbeeld voor de meeste microkredietorganisaties is de hierboven genoemde Grameen Bank, opgericht door Mohammad Yunus. Hij introduceerde het concept van *group-lending*, waarbij vijf vrouwen die individueel te arm zijn om krediet te krijgen, voor elkaar garant staan. Door een zeer zorgvuldig systeem van training en begeleiding bewees hij dat deze onderlinge binding leidt tot collectieve kredietwaardigheid, waarbij begrippen als trots en schaamte *bankable assets* worden.

Door zes van deze groepen wekelijks samen te brengen voor training en aflossing, zien dertig vrouwen hoe zes van hen naar voren komen om de wekelijkse aflossing van

⁵ Het is overigens een navrante boodschap voor de armen in die landen, dat wij hun overheid dermate onbetrouwbaar vinden dat wij ook hen niet langer binnen ons beleid trekken. Juist omdat hun overheden niet betrouwbaar zijn, dienen instrumenten te worden ontwikkeld om de armen in die landen buiten die overheden om te bereiken.

⁶ Zie het laatste boek van De Soto (2000) *‘The Mystery of Capital’*, waarin hij beschrijft hoeveel energie de lokale en nationale overheden stoppen in het verhinderen van economische ontwikkeling binnen en vanuit de informele sector, inclusief een woud aan regelgeving voor de formele sector.

hun groep afgetekend te krijgen. Dat leidt tot een zeer hoge mate van terugbetaling. Wanneer een lid van de groep het geld niet heeft, springen de andere vier bij om de groep niet te laten falen. Wanneer een van de mannen zijn vrouw verhindert om haar verplichting na te komen, krijgt hij vier vrouwen en vier mannen aan de deur om hem tot de orde te roepen. Omdat *hun* volgende lening op het spel staat als hij spelbreker is. Het resultaat is dat meer dan 95 procent van de leningen wordt terugbetaald.

Sinds de *Microcredit Summit* van februari 1997 in Washington, waarbij honderden microkredietorganisaties, donoren en deskundigen samen kwamen, staat deze vorm van ondersteuning hoog op de ontwikkelingsagenda. Die plaats is terecht, want het is gebleken een van de meest effectieve instrumenten te zijn om de armen in staat te stellen hun economisch bestaan zelf gestalte te geven.⁷ Op een wijze die hen in hun groei steunt, in plaats van hen in handen te laten van weekeraars die rentetarieven hanteren die hun afnemers nauwelijks soelaas bieden.⁸

Niettemin: ook succes heeft zijn eigen gevaren. Sinds deze *Microcredit Summit* hebben tientallen donoren en *agencies* zich gestort op financiering van microkredietorganisaties. Met twee aanwijsbare risico's:

1. *Overfunding*, resulterend in:
 - Explosieve groei in plaats van organische groei van de organisaties;
 - Een *top-down* benadering in plaats van *bottom-up*;
 - Een toenemend aantal nieuwe organisaties, die door donors worden gecreëerd in plaats van gebaseerd te zijn op lokale initiatieven vanuit de doelgroep;
 - Onvoldoende aandacht voor alle vereisten om dit soort organisaties voor falen te behoeden;
 - Daarmee een toenemend risico van mislukking.
2. Microkrediet werd een eigen bedrijfstak met:
 - Toenemende nadruk op de ontwikkeling van de organisatie in plaats van de ontwikkeling van de doelgroep;
 - Haast religieuze nadruk op *het* instrument voor de armen;
 - Afnemende aandacht voor andere vormen van kredietverschaffing aan groepen armen, zoals koffiecoöperaties, vissersboten, melkfabriekjes etcetera, die minstens zo belangrijk zijn voor duurzame ontwikkeling.

Deze beide gevaren zijn te voorkomen door:

- De euforie te reduceren;
- Grote nadruk te leggen op *best practices*;
- Succesvolle bestaande organisaties in staat te stellen geleidelijk te groeien;
- Zeer voorzichtig te zijn met nieuwkomers, tenzij zij aan professionele criteria voldoen.

⁷ Oikocredit, de 'ontwikkelingsbank' van de Wereldraad van Kerken financiert inmiddels meer dan negentig microkredietorganisaties met een totaalbedrag van meer dan veertig miljoen euro. Geen van deze organisaties heeft tot nu toe gefaald in de terugbetaling van deze leningen. Integendeel, zij groeien in omvang en reikwijdte en bereiken honderdduizenden gezinnen.

⁸ In de Filipijnen sprak ik zo'n *loanshark*, die aan marktvrouwen een rente berekende van dertig procent per dag. Toen ik hem vroeg "waarom niet twintig procent?", antwoordde hij "waarom zou ik dat doen als ze bereid zijn dertig procent te betalen...?". Toen ik hem vroeg: "waarom dan geen veertig procent?" antwoordde hij "Dan doen ze het niet meer...". Conclusie: hij roomde hun verdiensten af tot net boven het niveau waarbij het niet meer loonde om een lening te nemen....

Inmiddels zijn veel criteria en ratio's ontwikkeld om na te gaan of een microkredietorganisatie op de juiste wijze werkt. Een van de belangrijkste is het percentage leningen dat op tijd wordt afgelost. Veel organisaties halen percentages boven negentig procent. Dat betekent dat de leningen die zij verstrekken niet te groot, maar ook niet te klein mogen zijn en de aflossingsperiode niet te kort en niet te lang. Kortom, dat zij een product levert dat bij de mogelijkheden van de doelgroep aansluit. Anders haal je een dergelijk percentage niet.

Ligt het percentage lager dan tachtig procent, dan dreigt het gevaar dat vier van de vijf leners zich afvragen waarom zij eigenlijk zullen terugbetalen als nummer vijf er met het geld vandoor kan gaan. Wanneer een dergelijk gevoel eenmaal postvat, glijdt de organisatie binnen de kortste keren onderuit en komt aan haar kredietverlening een einde.

Tien geboden

Aan een succesvolle financiële *performance* liggen een aantal niet-financiële beginselen ten grondslag:

1. Toewijding om de armen in staat te stellen zichzelf te helpen;
2. Bekwaamheid om dat goed en effectief te doen;
3. Gemotiveerde en goed toegeruste staf;
4. Een goed interne organisatie met functiescheiding;⁹
5. Adequate productontwikkeling ten aanzien van leningen en sparen;
6. Adequate criteria en processen voor leningacceptatie;
7. Adequate *monitoring* van aflossing en rentebetaling;
8. Een adequate computeradministratie met een effectief alarmsysteem in geval van in gebreke zijn;
9. Zeer hoge interne discipline door de gehele organisatie heen;
10. Sterke steun vanuit de doelgroep.

Het verschil met de gebruikelijke tien geboden is dat in dit geval alle tien moeten worden nageleefd. Overigens is dat nog geen garantie voor succes. Wel is het verwaarlozen van een van de tien een zo goed als zekere garantie voor falen.

Dit houdt in dat microkrediet een zeer systematische en professionele aanpak vergt en een sterke verbondenheid tussen 'those who know' en 'those who need'

Top-down versus bottom-up

Het laatste gebod van de tien betreft daadwerkelijke steun vanuit de doelgroep. Op zichzelf is het niet zo moeilijk om geld uit te delen en aan de ontvangers te vragen het een lening te noemen. Het is veel moeilijker om in een gemeenschap de gedachte te doen postvatten dat het in ieders belang is dat leningen worden terugbetaald. Zonder een dergelijk draagvlak wordt incasso van leningen een moeizaam verhaal in een vijandige omgeving. Een van de belangrijkste succesfactoren van Grameen is, dat de incasso is overgedragen aan de groep zelf. Daardoor werden twee belangrijke doelen bereikt: ten eerste dat terugbetaling een interne norm werd en ten tweede een sterke interne cementering en verbondenheid van de groepen.

⁹ Dit houdt in dat de medewerker die de lening voorbereidt een andere is dan die hem toekent, terwijl weer een andere de uitbetaling verzorgt.

Eén van de risico's van de huidige *top-down* benadering is, dat de gelden en aanpak van bovenaf neerdalen op de doelgroep: kantoren worden geopend, staf komt de dorpen binnen, leningen worden uitbetaald, maar niemand van de betrokkenen zegt tegen een wanbetaler “*als jij niet terugbetaalt schaadt je mijn belang...*”

Twee scholen

Sinds de *Microcredit Summit* van 1997 zijn in het veld van microkrediet twee scholen ontstaan:

1. De ‘sound business school’

Deze school beziet microkrediet in toenemende mate door een ‘het goed doen’ en wenst duidelijk te maken dat microcredit ‘sound business’ is.

De primaire focus is op de ontwikkeling van instituties die goed draaien en die beantwoorden aan heldere organisatorische en financiële criteria. Aan dit beleid ligt de gedachte ten grondslag dat winstgevendheid binnen handbereik is van goed opgezette organisaties en derhalve een van de belangrijkste doelstellingen is. Het gevolg van deze aanpak is, dat de definitie van succes veranderde: succes wordt gedefinieerd als het tempo waarin wordt toegegroeid naar winstgevendheid. Het beginsel dat de baten binnen afzienbare tijd hoger moeten zijn dan de kosten werd even belangrijk als de mate waarin de leningen op tijd worden terugbetaald.

De belofte is, dat winstgevende organisaties niet langer afhankelijk zijn van donoren, maar zichzelf zelfstandig op de kapitaalmarkt kunnen financieren.¹⁰ Zij kunnen zelfs een deel van hun leningenportefeuille ‘securitiseren’, dat wil zeggen verkopen en met de opbrengst hun portefeuille verder uitbreiden.

2. De ontwikkelingsschool

Deze tweede school ziet microkrediet in eerste instantie als een ontwikkelingsinstrument, niet als een bedrijf dat zijn succes moet bewijzen aan de hand van winstcijfers. De eerste maatstaf voor succes is het effect van de leningen op het leven en de ontwikkeling van de doelgroep. Deze school kijkt in eerste instantie naar de *recovery rate* als indicator en of de doelgroep met deze leningen op deze condities uit de voeten kan.

De vraag van kostendekking, laat staan winstgevendheid, is van een andere orde. Dat zegt niets over hoe de doelgroep het doet, maar over hoe de organisatie het doet in financieel opzicht. Het vooruitzicht om kostendekkend te opereren is in hoge mate afhankelijk van:

- De omvang van de leningenportefeuille;
- Het aantal dorpen dat wordt bediend;
- De mate van arbeidsintensiviteit;
- Het niveau van de kosten van levensonderhoud (dat in feite het salarisniveau van de staf bepaalt);
- Het locale renteniveau.

Geen van de leden van de doelgroep heeft enige invloed op deze vijf factoren. Het is daarom de vraag waarom aan hen de rekening zou moeten worden gepresenteerd.

¹⁰ Mijns inziens gaan zij eraan voorbij dat hun *bonds* op de kapitaalmarkt als *junk bonds* zullen worden gekwalificeerd, aangezien achter deze lening niet meer zekerheid schuilgaat dan een microkrediet-portefeuille die in geval van betalingsmoeilijkheden nauwelijks te incasseren is.

Het verschil

Het verschil tussen beide scholen heeft niet alleen betrekking op de filosofie van waaruit gewerkt wordt, maar ook op de praktijk.

Filosofisch

Om het wat scherp te zeggen: *Microkrediet is geen management game om te bewijzen dat je de armen van dienst kunt zijn en niettemin winst kunt maken...* Microkrediet is in eerste instantie een ontwikkelingsinstrument dat gericht is op mensen aan de onderkant van de samenleving en dient als zodanig georganiseerd en beoordeeld te worden.

Microkrediet is niet gebaseerd op een normale economische benadering. Het gaat om twee aspecten tegen normaal economisch gedrag in:

1. Het concentreert zich op de armsten in de samenleving, de slechtst opgeleiden, in plaats van op mensen met een goede opleiding en goede vooruitzichten; Grameen introduceerde zelfs de negatieve vermogenstoets: ‘Bent u arm genoeg om te kwalificeren voor een lening?’ Geen economisch denkend mens zou dat doen.
2. Het geeft de leden van deze doelgroep de kleinst mogelijke bedragen, hetgeen resulteert in hoge administratie- en begeleidingskosten per uitgeleende dollar. Geen economisch denkende kredietinstantie zou dat doen.

Dat zo zijnde is het wat dwaas om een bedrijf dat is gebaseerd op twee oneconomische uitgangspunten, uiteindelijk naar economische maatstaven de maat te nemen. Het slagen of falen van dit soort instituten dient gemeten te worden aan ontwikkelingscriteria. Immers, niemand beoordeelt een malariaprogramma of een alfabetiseringsprogramma naar de mate van winstgevendheid.

Het is op zichzelf juist dat dit soort programma’s na verloop van tijd op eigen benen zou moeten kunnen staan. De vraag is echter, hoeveel tijd zou mogen verlopen voordat dat het geval is. Die vraag zou in eerste instantie moeten worden beantwoord aan de hand van hun effectiviteit als ontwikkelingsinstrument. Als zij dat goed doen, verdient expansie een hogere prioriteit dan winstgevendheid.

Daarbij moet aangetekend worden dat *grants* verslavend werken. Een te langdurige afhankelijkheid van *grants* erodeert de discipline en het kostenbewustzijn die voor het staan op eigen benen onontbeerlijk zijn. Dat probleem dient echter op andere wijze te worden opgelost dan door de armen de rekening te presenteren voor onze ambitie op eigen benen te staan.

Praktisch

Het eerste verschil tussen de twee scholen op praktisch gebied heeft betrekking op het renteniveau dat voor leningen wordt berekend.

De ‘sound business school’:

- Zet de rente op een zodanig niveau dat bij een normale groei van de portefeuille het *break-even point* binnen een redelijke termijn kan worden bereikt;
- Relateert het renteniveau aan het kostenniveau (kapitaalkosten, operationele kosten, verliesvoorziening) en streeft naar een inkomstenniveau dat deze kosten overtreft, resulterend in een redelijke winst;

- Vergelijkt het renteniveau met de tarieven die hun cliënten elders zouden moeten betalen; zolang zij goedkoper uit zijn is er geen probleem.

De ontwikkelingsschool:

- Zou *unbankables* bij voorkeur een zelfde behandeling willen geven als de *bankables* in dezelfde omgeving;
- Berekent derhalve bij voorkeur een tarief dat niet teveel afwijkt van wat een normale bank in rekening zou brengen; reden: mensen behoren niet belast te worden voor hun armoede;
- Streeft binnen die context naar *break-even* (met een kleine plus).

Het tweede praktische verschil tussen de twee microkredietsscholen heeft betrekking op groei en reikwijdte.

De ‘sound business school’:

- Is erop gericht dat groei het *break-even point* naderbij moet brengen en niet moet uitstellen.

De ontwikkelingsschool:

- Is een voorstander van geleidelijke organische groei, waarbij voortdurend meer mensen van de doelgroep kunnen worden bediend;
- Aanvaardt dat het bereiken van het *break-even point* later gebeurt, namelijk wanneer de organisatie een omvang heeft bereikt die dat mogelijk maakt;
- Is van mening dat zolang er voldoende fondsen beschikbaar zijn om dat te financieren, reikwijdte van groter belang is dan winstgevendheid.

Ter illustratie: als Grameen verzocht zou worden winstgevend te worden kan men dat doel binnen twee jaar bereiken door zich te concentreren op de middenklasse in plaats van de armen, door het bedrag van de gemiddelde lening aanzienlijk te verhogen en door een groot aantal stafleden te ontslaan. Daarmee is winstgevendheid binnen bereik, doch met verlies van essentiële ontwikkelingscomponenten.

‘Management game’ of ontwikkelingsinstrument?

Het zal duidelijk zijn dat schrijver dezes tot de ontwikkelingsschool behoort. Vooral in het kader van ‘Pro Poor Growth’ dient de ontwikkelingscomponent van microkrediet aanmerkelijk zwaarder te wegen dan het *business* aspect. Juist omdat het één van de weinige instrumenten is die in de informele sector daadwerkelijk zoden aan de dijk zet. Met dien verstande dat *binnen* dit instrument op een uiterst gedisciplineerde en kostenbewuste wijze dient te worden gewerkt. Voorts op een wijze die de doelgroep zelf ervaart als zijnde in het eigen belang en dat van haar burens.

De voorbeelden van succesvolle organisaties spreken boekdelen. Zij leiden tot daadwerkelijke bevrijding uit de armoedeval, tot trots en eigenwaarde.

Literatuur

Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2003: *Pro-poor growth in de bilaterale partnerlanden in Sub-Sahara Afrika: een analyse van strategieën tegen armoede*, Reeks AIV, nr. 29, Adviesraad Internationale Vraagstukken, Den Haag

- Narayan, D., R. Chambers, M. Shah and P. Petesh, 2000: *Crying Out for Change. Voices of the Poor*, Oxford University Press, New York
- Narayan, D. & P. Petesh (eds), 2000: *From Many Lands. Voices of the Poor*, Oxford University Press, New York
- Narayan, D., R. Patel, K. Schafft, A. Rademacher and S. Koch-Schulte (eds), 2000: *Can Anyone Hear Us? Voices of the Poor*, Oxford University Press, New York
- Rischard, F., 2002: *High Noon, 20 Global Problems, 20 Years to Solve Them*, Basic Books, New York
- Soto, H. de, 2000: *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Bantam, London

**GOEDE BELEIDSPRAKTIJKEN VAN DE NEDERLANDSE
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING:
IS HET GLAS WIJN HALF VOL OF HALF LEEG?**

Rob D. van den Berg

De lezingencyclus ‘Rozen in de woestijn’ is niet de enige die goede resultaten in de hulp voorop zou willen stellen. De gevestigde elite van ontwikkelingsdonoren, waaronder de vier samenwerkende ministers voor ontwikkelingssamenwerking van de zogenaamde Utstein-landen (Duitsland, Nederland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk) presenteren hun beleidsplannen vrijwel geheel in de terminologie van resultaten. Over tien à vijftien jaar zullen de concrete doelstellingen van de *Millennium Development Goals* zijn bereikt. Zij overtuigen niet iedereen. Toen op 18 november 2001 tijdens de bijeenkomst van het *Development Committee* van de Wereldbank en het IMF in Ottawa aan de Amerikaanse minister van Financiën, Paul O’Neill, werd gevraagd of de Verenigde Staten bereid zouden zijn na de aanslag op 11 september 2001 meer ontwikkelingshulp te geven, vroeg hij eerst bewijs van de effectiviteit van de hulp. Hij was er niet bij voorbaat van overtuigd dat de hulp daadwerkelijk helpt.

De Utstein-ministers, waaronder Eveline Herfkens, hebben O’Neill krachtig de wind van voren gegeven. Maar wat betreft de Nederlandse hulp krijgt O’Neill kritische steun in de recente publicatie over vijftig jaar ontwikkelingsbeleid. Dat boekwerk leidt tot de conclusie dat over de resultaten van de hulp onvoldoende bekend is (Nekkers & Malcontent 1999: 343). Ook in de publieke opinie zien we overigens regelmatig sceptische uitingen inzake de resultaten van de hulp. Elke grootschalige crisis in Afrika, of het nu Rwanda, Somalië, Liberia of Congo betreft, en de recente aandacht voor Afghanistan gaan hand in hand met de toch vaak serieus bedoelde vraag: waarom heeft de ontwikkelingssamenwerking in die landen gefaald?

Deze kanttekeningen zouden tot de conclusie kunnen leiden dat het glas wijn wellicht helemaal leeg is. Dat is naar mijn mening zeker niet het geval. In een artikel in de *Internationale Spectator* heb ik afstand genomen van te gemakkelijke publieke oordelen over de resultaten van de hulp. Daarin wijs ik op de volgende punten:

1. Er is veel onderzoek gedaan naar de effecten van de hulp;
2. Dat leidt niet tot een ‘totaal’-oordeel, omdat zo’n oordeel vanwege de diversiteit van de hulp onzin zou zijn;
3. Op veel beleidsterreinen, thema’s, sectoren en programma’s is een rijkdom aan bevindingen te rapporten (Van den Berg 2001: 253).

Er zijn, kortom, veel rozen in de woestijn. Zij staan echter verspreid en vormen samen geen rozentuin. Hoe beoordelen we die rozen? Wat voor soort oordelen zijn mogelijk? Wat is redelijk en wat zou onredelijk zijn? Is een totaaloordeel toch mogelijk, ondanks de verspreiding van de rozen? We zouden bijvoorbeeld kunnen constateren dat een derde van de rozen bloeit, dat een derde er gewoontjes bij staat, en dat een derde is verdord. Zeggen de evaluatierapporten daar iets over?

Lessen uit het verleden

Evaluatierapporten zijn een belangrijke bron van informatie over resultaten. Hoewel de nadruk in de rapporten vaak ligt op wat er mis gaat, valt er ook veel te lezen over wat succesvol is. In de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking bestaat een relatief lange traditie om te evalueren. In 1965 werd voor het eerst door de toenmalige minister Bot besloten tot een alomvattende evaluatie van de gehele Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Voor het onderzoek werd een speciale werkgroep in het leven geroepen, die zich drie jaar lang boog over de gehele breedte van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Achttien onderzoekers uit zes instituten werkten mee aan het onderzoek, waaronder de latere minister Jan Pronk – toen nog medewerker van het Nederlands Economisch Instituut in Rotterdam. De werkgroep als geheel droeg de eindverantwoordelijkheid voor het rapport en de acht bijlagen, die in 1969 verschenen.

Ondanks vele behartenswaardige conclusies over programma's en hulpvormen, bevat het rapport geen totaaloordeel. “Door de complexiteit van het ontwikkelingsproces en de huidige beperktheid van de inzichten, is geen algemeen antwoord te geven op de vraag of de ene vorm van hulp meer resultaat heeft voor de ontwikkeling dan de andere”, aldus de samenvatting van het rapport (Werkgroep Evaluatie Ontwikkelingshulp 1969: 3).

De eerste ‘globale evaluatie’ uit 1984

In juli 1977 werd de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV), de voorloper van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), ingesteld per ministeriële beschikking door Jan Pronk. In de eerste periode van haar bestaan werden veel evaluaties op projectniveau uitgevoerd, waarover in 1984 voor het eerst in de zogeheten Globale Evaluatie in een totaaloverzicht werd gerapporteerd (IOV 1984). De Globale Evaluatie had een hoog essayistisch karakter. Het betrof meer nog

IOV en IOB hebben in de periode van 1977 t/m 2001 de volgende stapel rapporten geproduceerd:

- 286 evaluatierapporten
- elf multidonorevaluaties
- zes studies van de OESO/DAC Working Party on Aid Evaluation
- drie samenvattende rapporten
- sinds 1999 elf werkdocumenten
- een jaarverslag over 2000

dan het eerdere evaluatierapport uit 1969, een samenvattend oordeel over de beleidsuitvoering, maar beperkte zich nadrukkelijk tot de bilaterale hulp, en daarbinnen weer grotendeels tot de zogeheten landenallocaties – de begrotingspost die de hulp aan de concentratielanden bevatte. De doeltreffendheid van de onderzochte activiteiten in die categorie werd door IOV als volgt ingedeeld:

- 15 procent van de activiteiten was ‘zeer bevredigend’;
- 35 procent was ‘tamelijk bevredigend’;
- 19 procent ‘in geringe mate nog wel bevredigend’;
- 20 procent ‘tamelijk onbevredigend’, en
- 8 procent ‘zeer onbevredigend’.

Over de resterende drie procent van de onderzochte activiteiten had IOV geen oordeel. IOV concludeert in algemene zin dat “hulp helpt dikwijls”, maar “alleen dan, wanneer zij met groot vakmanschap en uiterste zorg wordt verleend” (IOV 1984: 30). Hoewel hier een totaaloordeel over de bilaterale hulp wordt gegeven, wordt meteen ook zichtbaar dat zo’n oordeel op zich weinigzeggend is. Wat moet het publiek zich voorstellen bij kwalificaties als ‘in geringe mate’ of ‘tamelijk’? Ook is duidelijk dat het oordeel niet overeenkomt met de veel aangehaalde verdeling eenderde succesvol, eenderde redelijk en eenderde mislukt; een oordeel dat enige jaren later in omloop kwam naar aanleiding van het invloedrijke rapport van Cassen et al. (1986).¹

Bevindingen en aanbevelingen 1984-1994

In 1995 liet IOV een tweede samenvattend oordeel het licht zien (IOV 1995). Dit rapport bevatte geen totaaloordeel over de Nederlandse hulp en ook geen percentage van activiteiten die als ‘geslaagd’ of ‘mislukt’ zouden moeten worden beoordeeld. Als ‘rozen in de woestijn’ constateert het rapport de volgende positieve bevindingen:

- De meeste hulp is gegaan naar economische verzelfstandiging van ontwikkelingslanden, en redelijk succesvol geweest, hoewel de effectiviteit van die activiteiten ‘in belangrijke mate (afhangt) van het sociaal-economische beleid van het ontvangende land en de kwaliteit van de overheidsstructuur’;
- De grotere aandacht voor het milieu heeft voorkomen dat de hulp schade zou hebben aangebracht aan het milieu;
- De meeste projecten liepen op zich redelijk;
- De uitvoering van projecten is over het geheel genomen kwalitatief verbeterd, mede dankzij de plaatsing van sectorspecialisten op de ambassades en de grote aandacht voor beheer.

Tegenover deze positieve bevindingen staat echter een langere rij negatieve bevindingen:

- Er zijn slechts ‘beperkte resultaten’ geboekt met duurzame armoedebestrijding;
- De keuze van projectactiviteiten blijkt niet altijd overeen te stemmen met de beleidsprioriteiten van de ontvangende landen (of, in hedendaagse terminologie: er is onvoldoende sprake van *ownership*);
- De duurzaamheid van de resultaten blijkt bij veel ontwikkelingsprojecten een ernstig knelpunt te zijn, mede vanwege slechte macro-economische omstandigheden (of, in hedendaagse terminologie: er is onvoldoende sprake van *good governance*);
- Ondanks de personeelsuitbreidingen is de kennis van ontwikkelingsprocessen bij het ambtelijk apparaat nog steeds onvoldoende om optimale resultaten van de hulp te garanderen;
- De integratie van *gender*aspecten in de uitvoering is slechts in beperkte mate gerealiseerd, en materiële en immateriële verbeteringen in de positie van vrouwen hebben ‘slechts in geringe mate’ plaatsgevonden;
- De hulp is vaak te gefragmenteerd en wordt over teveel projecten verdeeld; IOV stelt dat meer programmahulp de voorkeur zou verdienen.

¹ Het rapport zelf komt overigens tot een andere algemene conclusie: “the majority of aid is succesful in terms of its own objectives” (Cassen et al. 1986: 294)

Het glas wijn lijkt daarmee in 1995 toch niet meer dan voor hoogstens eenderde gevuld te zijn. Voor een beter begrip hiervan is het echter nodig om te kijken op welke gronden tot oordelen wordt overgegaan.

Oordeelsgronden

Op grond waarvan velt IOV en zijn opvolger IOB oordelen over de Nederlandse hulp? Is dat oordeel onnodig hard? Of is het juist veel te zacht? Voor beide standpunten valt iets te zeggen. Sommigen vinden dat ontwikkelingssamenwerking in bijzonder moeilijke omstandigheden plaatsvindt in arme landen, andere culturen, met onvoldoende middelen en als druppels op een gloeiende plaat. Zo bezien is het nog een wonder dat er überhaupt positieve zaken te melden zijn. Anderen vinden daarentegen dat de hulp soms op amateuristische manier wordt gegeven, zonder veel inzicht in wat er in die landen gebeurt, vaak aanbodgericht in plaats van vraaggericht en dat als gevolg daarvan de hulp vaak meer kapot maakt dan dat het voor elkaar krijgt. Voor hen zijn de negatieve oordelen nog lang niet negatief genoeg. Het zal geen verwondering wekken dat het eerste standpunt vaak te vinden is onder hen die actief bij de uitvoering betrokken zijn – personeel van Buitenlandse Zaken, staf van ontwikkelingsorganisaties, enzovoorts – terwijl de tweede categorie vaak onder de kritische buitenstaanders (wetenschappers, studenten, vrijwilligersorganisaties) valt te vinden. Uiteraard zijn er critici in dienst van Buitenlandse Zaken en zijn er positivo's in dienst van vrijwilligersorganisaties, maar in grote lijnen lijkt de beoordeling mede samen te hangen met de betrokkenheid van de beoordelaar. Voor IOV en IOB hoort dit geen opgeld te doen.

Allereerst wordt de inspectie geacht tot een *onafhankelijk* oordeel te komen over de uitvoering van de hulp. De onafhankelijke oordeelsvorming over de uitvoering van overheidszaken is in Nederland een lange traditie. Vooraanstaand op dit punt is de Algemene Rekenkamer, waarvan de onafhankelijkheid als hoog orgaan van staat in de grondwet is verankerd. Op een lager niveau zorgen over het algemeen inspecties voor een van de ministers onafhankelijk oordeel. Twee bekende voorbeelden zijn de onderwijsinspectie en de inspectie voor de volksgezondheid. Hoewel de inspecties onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen, en over het algemeen deel uitmaken van de organisatie van het desbetreffende departement, is hun onafhankelijkheid over het algemeen hetzij bij wet dan wel bij mandaat geregeld. Die onafhankelijkheid wordt geacht betrekking te hebben op twee aspecten van het werk: het onafhankelijk verzamelen van informatie en het vormen van een onafhankelijk oordeel daarover.

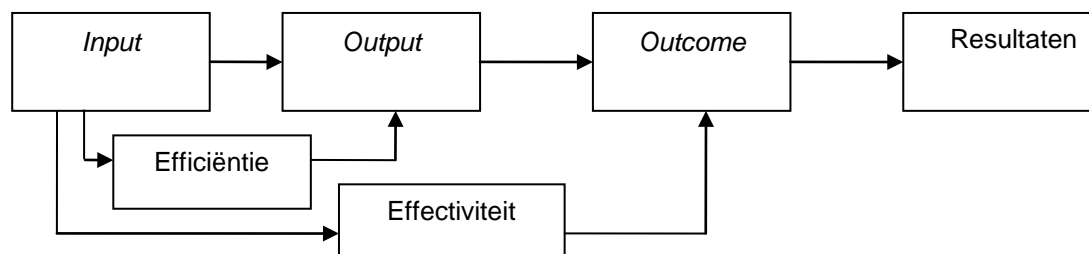
Zij hangen uiteraard samen. Een onafhankelijk oordeel over gegevens die door een andere instantie zijn verzameld, zegt ons niet veel. Die gegevens zouden kunnen zijn gemanipuleerd. Veel inspecties kennen vervolgens nog de bevoegdheid om op grond van hun oordeel ook maatregelen te nemen, zoals de Keuringsdienst voor Waren etenswaar uit de handel mag nemen, als die een gevaar voor de volksgezondheid zou opleveren. IOB heeft haar onafhankelijkheid per mandaat toegezegd gekregen en heeft niet de bevoegdheid om maatregelen te treffen. Dat recht heeft de minister of staatssecretaris gehouden, die ook altijd een reactie op het evaluatierapport van IOB geeft.

Waarop is het onafhankelijke oordeel van IOB gebaseerd? Over de evaluatie van de hulp bestond al enige decennia een grote mate van overeenstemming tussen de bilaterale en multilaterale donoren. In het begin van de jaren negentig is die consensus door de Commissie voor Ontwikkelingshulp (*Development Assistance Committee*, DAC) van de

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO of OECD) vastgelegd in de *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance* (OECD 1991). Die principes leggen vast dat de hulp onafhankelijk beoordeeld dient te worden op:

- Efficiëntie (doelmatigheid: is er voor zo weinig mogelijk geld zo veel mogelijk bereikt?);
- Effectiviteit (doeltreffendheid: zijn de doelstellingen van de activiteit uitgevoerd en gerealiseerd?);
- Relevantie (zijn de doelstellingen en bereikte resultaten belangrijk voor het ontvangende land en voor de bevolking daar?);
- Impact (welke gevolgen heeft de activiteit gehad?);
- Duurzaamheid (zijn de resultaten in stand gebleven na het einde van de activiteit?).

Inmiddels zijn vergelijkbare evaluatiecriteria in Nederland vastgelegd in de nieuwe Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (PRER), die sinds 1 januari 2002 integraal onderdeel van de comptabiliteitswet uitmaakt. Voorts relateert de PRER de evaluatiecriteria aan de nieuwe managementfilosofie van resultaatgericht werken, die in termen van *input*, *output*, *outcome* en resultaten is gesteld. Die relatie ligt voor de evaluatie van hulp wat betreft de begrippen efficiëntie en effectiviteit als volgt:



Uit dit schema blijkt dat oordelen over efficiëntie en effectiviteit geen absolute oordelen zijn, maar verhoudingsoordelen. Het is de verhouding tussen *input* en *output* die bepaalt of een activiteit efficiënt is uitgevoerd. Was het mogelijk dezelfde *output* met minder *input* te bereiken? Zo ja, dan was de activiteit te duur, of in andere woorden niet efficiënt uitgevoerd. Zo nee, dan krijgt de efficiëntie een voldoende. Voor de bepaling van de effectiviteit is de verhouding tussen *input*, *output* en *outcome* van belang. Wat was het belang van de *input* en *output* om de *outcome* te bereiken? Was met een andere *input* en *output* meer bereikt? Zo ja, dan was de effectiviteit van de uitvoering matig. Zo nee, dan was de uitvoering effectief.

De relevantie van beleidsuitvoering voor het bereiken van beleidsdoelen kan op verschillende manieren worden beoordeeld. Eén invalshoek is om te zien of activiteiten in hun uitwerking gericht zijn op de hoofddoelstellingen van het beleid. Bij ontwikkelingssamenwerking is dat bijvoorbeeld armoedebestrijding. In veel oude rapporten van IOV wordt relevantie gehanteerd als een toetsing van de activiteiten op de vraag of deze werkelijk passen in het beleid van het ontvangende land en tegemoet komen aan de noden van de plaatselijke bevolking. Dit oordeel is vaak gegeven op basis van de potentie van een activiteit om bij te dragen, niet op basis van de werkelijke bijdrage. Een tweede invalshoek is daarom te bezien welke bijdrage activiteiten hebben geleverd aan het bereiken van de hogere beleidsdoelstelling. Het zou immers merkwaardig zijn om te stellen dat bepaalde activiteiten wél relevant zijn, die geen

bijdrage aan de doelbereiking hebben geleverd. De tweede invalshoek is tegenwoordig gebruikelijk bij IOB.

Oordelen over de impact van activiteiten of beleid zijn minder gemakkelijk te vellen. Het gaat er dan om de beleidsuitvoering te relateren aan zaken die buiten de directe invloed van dat beleid spelen. Bij impact is van belang te bezien of bepaalde maatschappelijke trends daadwerkelijk aan de beleidsuitvoering te danken zijn, of dat zij ook zouden zijn opgetreden zonder die beleidsuitvoering. Met andere woorden: is er een causaal verband te leggen tussen uitvoering en trend? Daarvoor is vaak verrijkend onderzoek nodig, dat bovendien duur is. Een belangrijk probleem is dat in de maatschappij allerlei beleidsmaatregelen, de werking van de markt, sociaal verkeer, maatschappelijke organisaties en invloeden uit het buitenland elkaar wederzijds versterken en verzwakken, en die kluwen is niet gemakkelijk te ontwarren. Toch is het oordeel over het nut of onnut van de hulp vaak nauw verbonden met al die onverwachte, onbedoelde of tegendraadse invloeden.

Oordeelsvorming is nog niet zo eenvoudig

Laat ik een voorbeeld uit eigen praktijk nemen.² Medio jaren negentig was ik in Suriname medeverantwoordelijk voor de uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking met dat land. Eén van de projecten was de reconstructie van de weg van Berg en Dal naar Pokigron in het binnenland van Suriname. In totaal waren daar 13,2 miljoen Nederlandse guldens voor uitgetrokken. In 1997 werden de resultaten van de reconstructie zichtbaar. Er was sprake van een enorme toename van kleinschalige handel tussen Paramaribo en het binnenland. Vanuit het oogpunt van ontsluiting van het binnenland en het creëren van kleinschalige werkgelegenheid en mogelijkheden om geld te verdienen was de aanleg van de weg al geslaagd voordat het project helemaal voltooid was. Tegelijkertijd waren er ook negatieve ontwikkelingen te melden. De weg stelde ook houthandelaren in staat het regenwoud in de omgeving van de weg te ontdoen van waardevolle stammen. Vaak gebeurde dat illegaal. Bovendien dreigde het vervoer van de stammen met zware trucks het wegdek onevenredig snel aan te tasten.

Dit voorbeeld gaf tijdens het college aanleiding voor wijd uiteenlopende oordelen vanuit de toehoorders in de zaal. Sommigen velden een streng oordeel en zagen het project als een totale mislukking. Anderen wezen juist op de positieve aspecten. Men kon het daar niet over eens worden, zeker niet toen ik nog meer achtergrondinformatie gaf. De weg naar Pokigron betrof in de jaren negentig een *reconstructie* van de weg die in de periode 1975-1982 al was aangelegd met financiering uit het ontwikkelingssamenwerkingsverdrag dat ten tijde van de onafhankelijkheid van Suriname (1975) was overeengekomen tussen de regeringen van Suriname en Nederland. Ook toen zorgde de weg voor een opleving van contacten tussen Paramaribo en het binnenland, destijds nog zonder negatieve gevolgen voor het oerwoud. Door de economische crisis in de jaren tachtig werd de weg niet meer onderhouden en door de binnenlandse oorlog raakte de weg in onbruik en onbegaanbaar. Weg investering. Was daarmee met terugwerkende kracht het geld voor de eerste aanleg weggegooid? Woog de tijdelijke opleving van economische activiteiten in het binnenland op tegen de hoge investering in de weg? We weten het niet, want er is destijds geen onderzoek naar gedaan. Het project is niet geëvalueerd – dat was niet mogelijk vanwege de binnenlandse oorlog.

² Dit voorbeeld is ook opgenomen in mijn artikel in de Internationale Spectator.

Is het uiteindelijk mislukken van de eerste aanleg van de weg te verwijten aan slechte besluitvorming aan Surinaamse en Nederlandse kant? Dat zou toch een onzinnige conclusie zijn – wie kon immers de staatsgreep en de binnenlandse oorlog voorspellen? En welke conclusie moeten we uit de mislukking van het eerste project trekken? Dat het tweede project dan maar niet meer moet plaatsvinden? Zou de *reconstructie* van de weg niet hebben moeten plaatsvinden omdat de *constructie* dus kennelijk weggegooid geld was? En draagt de reconstructie eigenlijk wel bij aan de ontwikkeling van Suriname? Al die mensen in het binnenland mogen er blij mee zijn, maar hun productiviteit stelt hen alleen in staat zelf een beter leven te leiden – het bruto nationaal product van Suriname zal er ternauwernood door worden beïnvloed.

Van projecthulp naar begrotingssteun

Opvallend aan het project in Suriname is dat veel oorzaken van buitenaf een belangrijke invloed hadden op het succes van het project. Zou er geen staatsgreep zijn geweest, geen economische crisis, geen burgeroorlog, dan zou de aanleg van de weg naar Pokigron wellicht als een roos in de woestijn, of in dit verband wellicht meer als een orchidee in de jungle, tevoorschijn kunnen zijn gekomen. Een project is per definitie een interventie die beperkt is qua doelstelling, tijd en middelen. Het is niet mogelijk om projecten zodanig op te tuigen dat alle mogelijke negatieve invloeden van buitenaf kunnen worden voorkomen. Voor staatsgrepen, burgeroorlogen en dergelijke is dat evident. Het geldt echter ook voor het versterken van de verbanden tussen wat er op micro- en macroniveau gebeurt. Met een project alleen kan alleen het microniveau worden beïnvloed. Mede hierom is in de tweede helft van de jaren negentig een stroming opgekomen die projecten wil plaatsen in een gunstige macro-omgeving, bijvoorbeeld in een goed sectorbeleid. In Nederland heeft ministers Herfkens voor deze benadering gekozen, die zij de ‘sectorale benadering’ heeft genoemd. Uitgangspunt van die benadering is dat onder meer uit evaluaties was gebleken, dat:

- De resultaten van projecten vaak niet duurzaam zijn;
- Veel van die projecten niet door de ontvangende landen zelf worden uitgevoerd, maar door donoren;
- Veel van die projecten niet honderd procent passen in het beleid van de ontvangende landen.

De minister ging nog een stap verder door te stellen dat de resultaten van de hulp alleen duurzaam zouden zijn als er ‘goed bestuur’ in de betrokken landen was, hetgeen onder meer zou moeten blijken uit een goed juridisch kader, strijd tegen corruptie en bevordering van democratie. Ook zou de hulp bij voorkeur door het land zelf dienen te worden uitgevoerd, en bij voorkeur door de overheidsorganen of via de overheidsbegroting zelf. Daardoor zou *ownership* van de hulp worden bereikt. Het ligt dan voor de hand om te streven naar programmahulp of begrotingssteun, en minder projecten te financieren.

Voorbeeld basisonderwijs

De problemen die de sectorale benadering oproepen kunnen worden geïllustreerd aan de hand van een recent voorbeeld. Ter verbetering van de kwaliteit van het basisonderwijs en de bestrijding van onderwijsachterstanden werd de Nederlandse onderwijsbegroting met circa vijf procent verhoogd. Het extra geld werd over de scholen verdeeld. Na een paar jaar werd onderzocht of de kwaliteit van het

basisonderwijs daadwerkelijk was verbeterd. Dat bleek niet het geval te zijn. Toen kwam de vraag op of aan het beschikbaar stellen van extra geld ook eisen waren verbonden aan de scholen. Hadden zij zich ook extra doelen moeten stellen op dit gebied? Dat was niet het geval. Het geld was als begrotingssteun beschikbaar gekomen en er was geen verbinding aan te wijzen tussen het extra geld en concrete maatregelen om de onderwijsachterstanden onder leerlingen te verminderen.

Dit voorbeeld betreft geen ontwikkelingsland, maar Nederland (zie Algemene Rekenkamer 2001). Het voorbeeld maakt in ieder geval duidelijk dat nieuwe vormen van hulp, zoals de ‘sectorale benadering’, niet bij voorbaat meer rozen in de woestijn opleveren. Bovendien kan het bijzonder onduidelijk zijn of de rozen die er staan, enigerlei band met de hulp hebben.

De tijds kloof tussen beleid en uitvoering

Een tweede probleem dat zich bij een zinvol oordeel over de resultaten van de hulp voordoet, is het tijdsperspectief. Resultaten die vijf jaar geleden als zeer zinvol werden gezien, worden nu wellicht als minder relevant beschouwd. Dat kan bijvoorbeeld het opzetten van een coöperatiesysteem betreffen, terwijl later juist commerciële kredietsystemen als een oplossing voor problemen worden gezien. Het kan gaan om het bouwen van irrigatiesystemen, terwijl later juist de voorkeur wordt gegeven aan het introduceren van gewassen die tegen langdurige droogte kunnen.

In een recent rapport van IOB zijn gegevens boven tafel gekomen over de tijdsduur die in bepaalde gevallen met beleidswijzigingen gemoeid is (IOB 2000). Bij de internationale steun aan de watersector in ontwikkelingslanden ontstond begin jaren negentig een consensus over hoe die steun zou moeten worden aangepakt en hoe het waterbeleid van ontwikkelingslanden er uit zou moeten zien. Er gingen vijf jaar over heen voordat die consensus werd vertaald in beleid van zowel donoren als ontvangende landen. In de tussentijd ging de uitvoering van de steun en de uitvoering van activiteiten in de watersector in ontwikkelingslanden op de oude voet door. Pas toen het nieuwe beleid van kracht werd, ging men echt nadenken over hoe dat nieuwe beleid daadwerkelijk uitgevoerd moest worden. Men roeide met de riemen die men had, en dat leidde er toe dat nieuwe voornemens werden uitgevoerd door aan bestaande projecten nieuwe elementen toe te voegen. Dat was niet ideaal. Het duurde alles bij elkaar nog eens vijf jaar voordat een nieuwe generatie projecten ontstond, die écht vanuit het nieuwe beleid was ontstaan. De tijdsspanne tussen de internationale consensus en de nieuwe uitvoering was dus in totaal tien jaar.

Dit betekent dat in de oordeelsvorming het altijd bijzonder belangrijk is te bezien welke oorspronkelijke doelstellingen voor de hulp golden en goed in kaart te brengen hoe die doelstellingen over de tijd heen veranderd zijn.

Elementen van een totaaloordeel?

Aan de borreltafel is het meer dan geoorloofd om te vragen of het glas wijn half leeg of half vol is. Daar is het ook mogelijk algemene indrukken ongestraft naar voren te brengen, zoals dat het glas wijn half leeg is, want:

- Het absolute aantal armen in de wereld groeit nog steeds;
- Er wordt internationaal steeds minder hulp gegeven, terwijl meer nodig is;
- De internationale handel belemmert ontwikkelingslanden nog steeds meer dan dat die landen kansen krijgen voor export;

- Er lijkt sprake te zijn van een toename van conflicten, oorlogen, etnische en religieuze strijd.

Aan de andere kant van de borreltafel zal worden aangevoerd dat het glas wijn half vol is, want:

- Dertig jaar geleden kregen landen als Singapore, Mexico, Brazilië, Zuid-Korea, Tunesië, Portugal, Costa Rica en Maleisië nog hulp – zij hebben de sprong gemaakt van ontwikkelingsland naar ontwikkeld land;
- Sinds de Tweede Wereldoorlog is het economisch snelst gegroeide land ter wereld een Afrikaans land: Botswana;
- Relatief is het aantal armen in de wereld ten opzichte van de totale wereldbevolking afgenomen;
- Grote vooruitgang is geboekt op het gebied van gezondheid, onderwijs en levensverwachting.

Voor deze borrelpraat geldt dat er geen wetenschappelijke of evaluatieve afweging kan worden gemaakt van het belang dat aan het ene aspect tegenover het andere zou worden gegeven. Uiteindelijk gaat het om een maatschappelijke en politieke afweging. Dat betekent niet dat er geen absolute oordelen over de hulp mogelijk zouden zijn. Hoe het glas wijn moet worden beoordeeld, is echter niet louter een kwestie van objectief meten, tegen het licht houden en proeven. Dezelfde hoeveelheid wijn in een groot of klein glas geeft een heel andere indruk en kan als analogie worden genomen voor het ambitieniveau van de hulp. Een te hoog ambitieniveau is te vergelijken met het pakken van een heel groot glas. Om dat vol te krijgen moet er wel erg veel gebeuren. Teleurstelling is dan vanaf het begin ingebakken. De afgelopen decennia is bij herhaling in evaluatierapporten gewaarschuwd tegen onrealistische verwachtingen die niet kunnen worden waargemaakt.

Liever een halfvol glas wijn, dan een vol glas azijn

De waardering van de wijn zelf is gedeeltelijk een kwestie van objectieve criteria, gedeeltelijk een kwestie van smaak. Sommigen prefereren een lichte tafelwijn. Anderen prefereren een zware oudere wijn. Of een wijn jong is of oud, snel moet worden gedronken of lang houdbaar is, kan objectief worden vastgesteld. Welke wijn het lekkerste is, is een kwestie van voorkeur. Wat betreft hulp is het probleem dat het beleid bij voortdurend grote glazen aandraagt, die volgeschonken worden met langdurig houdbare wijn, terwijl evaluatiediensten bij voortdurend constateren dat het glas maar halfvol is en de wijn helaas niet erg houdbaar. Maar positief is dat er wijn geboden wordt, en geen azijn.

Een belangrijk struikelblok bij het meer realistisch maken van hulpdoelstellingen is de politieke cultuur, waarin beloften (ook al zijn het beloften van resultaten) een grote rol spelen. In de politiek is ambitie een groot goed en de vraag of die ambitie realistisch of onwerkelijk is, is niet op voorhand te beantwoorden. Over ontwikkeling en over ontwikkelingssamenwerking komen steeds meer rapporten beschikbaar die de discussie daarover – ook in de politiek – kunnen voeden. Of de hulp succesvoller wordt hangt dus van twee zaken af:

- Of het ons lukt de praktijk van de hulp voortdurend te verbeteren;
- Of het ons lukt realistischer te zijn in onze doelstellingen.

De afgelopen decennia hebben zeker een grote hoeveelheid rozen in de woestijn opgeleverd. Niet alle rozenstruiken leven nog, en niet alle struiken groeien op de plek

waar zij gepland waren. Maar, om een Engels spreekwoord aan te halen: *a gardener's work is never done*.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, 2001: *Bestrijding van onderwijsachterstanden*, Algemene Rekenkamer, Den Haag
- Berg, Rob D. van den, 2001: Leert de hulp van lessen uit het verleden?: Doe wel en zie niet om, in: *Internationale Spectator*, jrg 55, nr 5, 253-260
- Cassen, Robert et al., 1986: *Does aid work? Report to an Intergovernmental Task Force*, Clarendon Press, Oxford
- Gerlag, Bibian, Ted Kliet en Rob van den Berg, 2000: *De reikwijdte van IOB studies: een analyse van evaluatierapporten 1978-1999*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie [Werkdocument, December 2000]
- IOB, 2000: *Institutional Development: Netherlands Support to the Water Sector, 1988-1998*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Den Haag
- IOV, 1984: *Globale evaluatie van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, rapport no. 168/A, Den Haag
- IOV, 1995: *Bevindingen en Aanbevelingen 1984-1994*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking, serie Focus op Ontwikkeling, no. 3, Den Haag
- Ministerie van Financiën, 1991: *Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid*, Ministerie van Financiën, Den Haag
- Nekkers, J.A. & P.A.M. Malcontent (red), 1999: *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking: 1949-1999*, Sdu uitgevers, Den Haag
- OECD, 1991: *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*, Organisation of Economic Co-operation and Development, Paris [OECD/GD (91) 208]
- OECD, 2002: *DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, Evaluation and Aid Effectiveness 6*, Organisation of Economic Co-operation and Development, Paris
- Werkgroep Evaluatie Ontwikkelingshulp, 1969: *Evaluatie van de Nederlandse ontwikkelingshulp: onderzoek verricht in opdracht van de Nederlandse regering*, Werkgroep Evaluatie Ontwikkelingshulp, Tilburg (met acht bijlagen)

STRENGTHENING CIVIL SOCIETY: NOVIB'S POLICY AND PRACTICE

Ricardo Wilson-Grau

Introduction

"The Foundation sets for itself the goal to encourage a world community in which socio-economic contradictions between rich and poor are eradicated, the wealth of the world is justly divided, people and population groups can learn about and come to respect each other's cultures, and in the interest of their own development, co-operate on the basis of shared responsibility and mutual solidarity." (Article 3 of NOVIB's Statues).

The Netherlands Organisation for International Development Co-operation (NOVIB) works for sustainable development by supporting the efforts of poor people in developing countries and by championing their cause in the North. NOVIB has three goals related to structural poverty alleviation.¹ First, NOVIB co-operates with local organisations in Africa, Asia, Latin America, the former Soviet Union and Eastern Europe. These NOVIB 'counterparts',² work directly with and for the poor. NOVIB supports their work through financial contributions and other services. The aim of this co-operation is to increase the capacity of poor people to raise living standards sustainably and to become empowered to overcome social and economic oppression. Second, NOVIB strives to inform Dutch public opinion. It educates the Dutch public about the non-Western world by challenging conventional images and encouraging deeper insights concerning development. NOVIB also tries to make the cultures of the South accessible to the Dutch public through, for example, publishing books written by southern writers. Another activity is to stimulate consumer awareness in order to promote an equitable distribution of the world's resources. Third, NOVIB defends the interests of developing countries in the political and economic power centres of the West and tries to influence policy decisions in favour of the world's poor.

Since the early nineties, NOVIB has pursued structural alleviation of poverty through three interlinked intervention strategies: direct poverty reduction,³ civil society development⁴ and advocacy. In 1995, the Dutch Co-financing Organisations (CFOS)⁵ agreed these were to be their three key policy priorities. At that time, they defined civil society building as:

¹ The emphasis is on the political—the *structural causes* of poverty: "...a multidimensional and highly intransigent problem. Even the wealthiest countries cannot wholly eradicate poverty within their own borders. There are many degrees of poverty in the world, and it hits certain groups such as minorities, women, children, the disabled and the elderly particularly hard. Poverty is sustained by exploitation and social injustice, lack of local, national and international democracy and occasionally also by actual shortages or natural disasters." Cited in DGIS-CFOS 2001.

² 'Counterparts' are NOVIB's grant recipients, sometimes referred to as 'partners', 'grantees' or 'beneficiaries'.

³ Poverty 'reduction' and 'alleviation' are used interchangeably.

⁴ The terms civil society 'development', 'building', and 'strengthening' are also used interchangeably throughout this paper.

⁵ Since the 1960s these have been CORDAID (formerly BILANCE and CEBEMO), ICCO and NOVIB. HIVOS joined the "club" in the 1970s and Plan Nederland in 1999. They are organized in the Platform of Co-Financing Organisations GOM (Gemeenschappelijke Overleg Medefinanciering).

“...bringing about more balanced power relations in society (including between men and women) and the participation of target groups in socio-political decision-making. These aims are pursued by building organisations and institutions and taking measures to ensure that these are embedded in society...” (GOM 1995).

In 1999, as a result of the decision to become a global player through OXFAM International, NOVIB embraced a human rights based approach to all its work. This includes a renewed commitment to strengthening of civil society, reflected in the fourth of the five global aims of OXFAM International:

“Marginalised people will achieve their civil and political rights, will have an effective voice in influencing decisions affecting their lives, and will gain the moral support and skills they need to exercise these rights effectively.”

Over the years, NOVIB’s approach to strengthening civil society has been a pragmatic mix of norms and investment goals. While the theoretical component has been minimal, the institutional commitment has been major. This paper will present the state of affairs in NOVIB’s beliefs and practice about civil society building in late 2001. It will explain NOVIB’s vision and the values that underpin its approach to civil society building. Most of the paper will devoted to cases of NOVIB’s experiences supporting others and engaging itself in promoting vibrant civil societies around the world.⁶

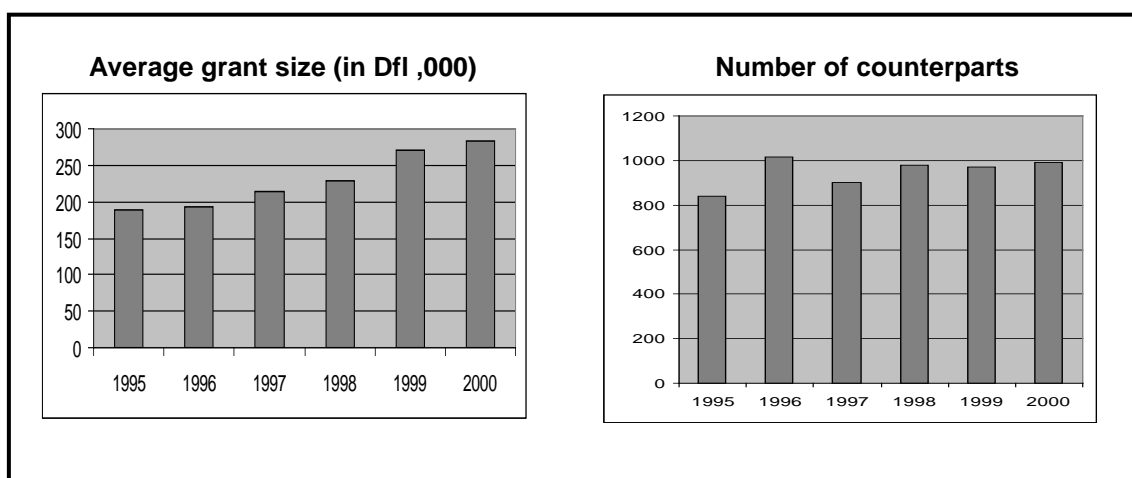
The institutional context of civil society building

In 2000, NOVIB supported 991 counterparts with a total of Dfl. 306 million in 55 countries of the South and East (Box 1). The average size of each grant approved in the course of 2000 was Dfl. 283,000. By virtue of the total value of the annual grant budget, internationally NOVIB is a leader in private development co-operation. Due to the large average size of its individual donations, NOVIB tends to be the first or second donor for most of its grantees. NOVIB counterparts are principally NGOs. Nonetheless, NOVIB also supports community-based organisations, networks and other social actors.

Roughly, seventy percent of NOVIB’s grant budget comes from the Dutch government, the principal back donor and stakeholder. NOVIB raises the other thirty-percent more directly from the Dutch public and the European Union through diverse mechanisms. Naturally, NOVIB’s multiple financial stakeholders make demands and have expectations of its efforts to strengthen civil society. For example, there are many changes in the CFOS’ renewed Agreement with the Minister of Development Co-operation (administered through the Directorate-General for International Co-operation,

⁶ For a fuller understanding of the civil society building policies of all CFOS, see the evaluation studies on their activities in Nicaragua, India and Mali. The first two are published and the one on Nicaragua is cited below. The third is forthcoming. Furthermore, the Steering Committee is preparing a synthesis of the findings of the three studies. The studies were commissioned by an independent Steering Committee (Stuurgroep Evaluatie Medefinancierings-programma), which was founded in 1998 upon the request of the Dutch Directorate-General of International Co-operation (DGIS, department within the Ministry of Foreign Affairs) and NOVIB, ICCO, HIVOS and CORDAID, assembled in the CFO’s platform GOM, to evaluate the Dutch co-financing programme.

Box 1. Average grant size and number of counterparts



DGIS, of the Ministry of Foreign Affairs). One of the aspects that remains constant, however, is the expectation that NOVIB will work for structural poverty reduction through civil society development. The current definition is:

“Civil society development involves the strengthening of pluralistic and democratic social structures and organisations to achieve a more equal balance of power and the involvement of marginalised groups in social, economic and political decision-making processes.”

Over the years, the meaning has not changed significantly. The means, however, have evolved and will develop in new directions. Unlike in the past, when DGIS funding was an ‘acquired right’, now NOVIB will compete for government funds every four years. The Ministry will fund NOVIB based on the quality of its achievements – predefined, measurable, result-based. More specifically, NOVIB will have to demonstrate how much and how well it achieves its goals, including strengthening of civil society. This competition with other Dutch NGOs is a significant departure from development co-operation practice to date. What is not new is the demand that NOVIB improves constantly the quality and impact of its work.

Over the years, civil society development has been a keystone of the contractual relationship with the DGIS. NOVIB channels roughly one third of the DGIS funds to civil society building. This year, the CFOS and DGIS are reviewing and revising that Agreement. The commitment to strengthening civil society, however, will continue to be as important as ever in the DGIS contractual understanding.

The rationale for strengthening civil society⁷

While NOVIB has a working definition of civil society building, it lacks a theoretical framework for its policies and strategies for civil society development. Within NOVIB and amongst the CFOS, there is “no firm consensus on how to address the more

⁷ This section is enriched by the analysis in Oxfam Great Britain 2001.

fundamental, underlying question: What is the (causal) relationship between civil society building and poverty reduction?” (Biekart 2001). Nonetheless, NOVIB has developed a strong rationale for its support of civil society. It is based on a set of core values that underpin everything NOVIB does to strengthen civil society.

Structural poverty reduction and sustainable development require democratic interaction and checks and balances between government, the corporate sector and citizens organised to promote and defend their rights and interests. The latter requires a strong civil society sector. Since civil society consists of groups of people, strengthening this sector logically implies building the capacity of organisations to be effective. NOVIB’s counterparts within civil society are non-governmental organisations (NGOs) and grassroots organisations.⁸ NOVIB considers that they have an essential role to play in influencing governmental and, increasingly, corporate decision-making.

NOVIB and her sisters in the OXFAM family believe that poverty is multi-dimensional:

“One approach is insufficient, therefore, to define poverty in totality.... There are four aspects: not having enough to live on, not having enough to build from, being excluded from wealth, and being excluded from the power to change things for the better.”⁹

It is this last dimension of poverty – exclusion from the power to change things for the better – that underlies NOVIB’s approach to strengthening civil society. When people do not, or cannot, exercise their civil and political rights, it is both a cause and a consequence of material poverty. The denial of people’s right to influence the decisions that affect their lives is a central cause of impoverishment and suffering in the world. Where people living in poverty are excluded from institutional decision-making processes, they are less likely to benefit from development investments. Similarly, systematic denial of people’s right to participate erodes the accountability and effectiveness of organisations, companies and governments, making these institutions much more prone to the corruption, malpractice and malfeasance that exacerbate poverty. Through strengthening civil society organisations and building their capacities to work together in lobbying and advocacy, NOVIB aspires to support poor people’s opportunity to engage in the processes that affect their lives.

Curiously, perhaps, while NOVIB’s approach to strengthening civil society has lacked a theoretical basis, it is based on four strong norms: autonomy, accountability, consultative decision-making and transparency (NOVIB 1998a), see Box 2.

In virtually every country where NOVIB works, people’s abilities and opportunities to move out of poverty are hindered by their exclusion from public decision-making processes. This exclusion is often aggravated by outright denial of their rights to participate as citizens in shaping the direction of their community and society. The poorest members of society are caught in a mutually reinforcing system where exclusion exacerbates poverty, and poverty exacerbates exclusion. These may include formally constituted bodies, as well as households or social systems that govern or influence people’s actions.

Unequal power relations are institutionalised through policies and practices at the state, societal and household levels. The term ‘policy’ is intended in its broadest sense. A policy can be a formal law, rule or regulation or a public declaration or principle that guide the actions of governments, corporations, churches, the media, multilateral

⁸ Also referred to as ‘community-based’, ‘popular’ or ‘people’s’ organisations.

⁹ *Oxfam Strategic Review* 1998: 26, cited in Oxfam Great Britain 2001.

Box 2. Core Values for Strengthening Civil Society

Autonomy. Development funding is a relationship between two self-governing institutions. Novib and each one of its counterparts are exclusively responsible for deciding and implementing their respective institutional policies. The respect for institutional self-determination is inherent to the relationship of cooperation, as is the inter-dependence and desire to influence one another. Each counterpart brings its expectations and conditions to the relationship. NOVIB is sensitive to situations in which its power as a donor skews the counterpart relationship. It is unacceptable for either counterpart to exercise its power to control or direct the institutional decisions or activities of the other.

Accountability. NOVIB and its staff are responsible for their actions to its constituencies in the Netherlands, including the sources of funding, to counterparts, and to other social actors with whom Novib cooperates. Naturally, NOVIB expects its counterparts to be similarly responsible to their stakeholders. Novib's policies clearly reflect its expectations of mutual accountability.

Consultative Decision-Making. NOVIB commits itself to an open form of decision-making. To strengthen its policies, NOVIB decision-makers actively seek and seriously consider the views of counterparts, consultants and staff. In this way, those affected by NOVIB's decisions share in forging them, and NOVIB trusts all will feel a joint responsibility in carrying them forward.

Transparency. Openness and honesty are vital for fruitful, humane relationships, especially in development cooperation where the parties are in positions of unequal power. NOVIB trusts that its staff and its counterparts will be forthright and sincere in stating their intentions, expectations and capabilities. In situations that require confidentiality, NOVIB expects discretion rather than secrecy. Clear, simple language is preferred. NOVIB modestly but firmly questions its counterparts' approaches and achievements and expects the same from them.

bodies and other institutions that act in the public interest. By 'practice' NOVIB means actions carried out because of policy, or because of traditions and social norms, by organisations and institutions in the sphere of the state and the market as well as in civil society itself.

NOVIB focuses on two dimensions for civil society building.¹⁰ The first is internal and micro. It refers to an organisation's ability to manage itself – to do things right. NOVIB commonly refers to this as 'organisational development'. The second dimension is external and macro. It refers to an organisation's ability to have an impact on society – to do the right things right. The most common term in NOVIB for this dimension is 'institutional development'.¹¹

NOVIB believes that strong, democratic states are necessary for sustainable development. Nonetheless, it should be limited – focussed on creating the conditions

¹⁰ NOVIB departments, regional bureaux and country desks readily use more elaborate definitions of civil society building, as they find useful. See <http://www.capacity.org> for eleven common definitions used internationally.

¹¹ In the beginning, NOVIB's institutional development (ID) focused on supporting co-operative relations between NGOs and building an NGO movement in each country. This included support to monitoring government activities and influencing legislation on NGOs. Eventually, the activities broadened and deepened into what is described above as alliance building, lobby and advocacy, and building citizenship.

and enabling environment for development. A strong but limited state should be decentralised as much as possible to government bodies on the local, community level. Non-governmental organisations are the natural complement to the state. They are agents of change within their own societies. Since they are all different, they also help make their society more pluralist and democratic. They represent different social groupings and are rooted in different social, political and ideological movements. Consequently, through organisational and institutional capacity building of civil society, NOVIB expects to enhance political and civil rights. Thus empowered, civil society groups will be able to diminish the causes of exclusion that create and exacerbate poverty, and to build the skills, resources and practices that force accountability upon governments, companies and institutions.

NGOs in the South are agents of change within their own societies. Since they are all different, they also help make their society more pluralist and democratic. Yet despite these differences, they all share a commitment to structural poverty reduction centring on the rights of marginalised men, women and children. Such organisations strengthen their position by forging counterpart relationships with related movements and organisations such as trade unions, women's groups, progressive social, political, and/or ideological movements, environmental groups or consumers' associations.

Alliances are also to be made with public and private sector players and international institutions, again based on shared goals. The forging of such strategic cross-sectoral alliances is a fragile and complex process that requires considerable time and latitude.

NOVIB has traditionally supported these progressive civil society organisations as they strive to reduce structural poverty. One tenth of NOVIB's budget goes directly to human rights organisations. The capacity building strategy is to support not only these activists but all our grantees in two special ways. On the one hand, NOVIB realises that it will contribute to strengthening civil society if it makes a substantial commitment to fund these counterpart organisations. Thus, as a rule NOVIB, funds core organisational needs or overhead as well as programme or project costs, and commits a significant amount of money for a long period. It is common that NOVIB is one of the oldest and largest donors for a counterpart organisation.¹²

Simultaneously, NOVIB sees that another means of strengthening civil society is supporting the organisational and institutional development of its counterparts, which it has done in diverse ways and systematically throughout the 1990s. The experience has demonstrated that the most successful counterparts are those who both strengthen their internal organisational structures and fortify their relationship with their grassroots members and allies, conduct research, engage in political processes, and learn from their experiences.

A helpful framework to understand the range and depth of this effort is to categorise civil society building in four interlocking areas of work (Biekart and Morales Gamboa 2001). Box 3 exemplifies with four NOVIB counterparts in Nicaragua how these dimensions are distinct but interrelate.

- *Organisational strengthening.* The focus is on building the capacity of the individual organisation. Consolidating organisational structures to enhance diversity, autonomy, operational performance and so forth is a basis for civil society development. Of course, this assumes that stronger and more democratic

¹² This paragraph is from "Policy Framework for the Broad-based Co-financing Programme", draft for discussion in the Dutch Parliament in September 2001 (DGIS-CFOS 2001).

popular organisations and community groups automatically contribute to making civil society stronger, a hypothesis that is yet to be elaborated by NOVIB;

Box 3. Civil Society Building Activities of Four NOVIB Counterparts in Nicaragua

Counterpart	Organisational strengthening	Alliance building	Lobby and advocacy	Building citizenship
Matagalpa Women's Collective (CMM)	Carrying out workshops to train and organise women at community levels; establishing women's houses; strengthening CMM itself.	Stimulating collaboration and exchanges between women's groups with the purpose to influence (local) government policies.	Lobbying on women's issues towards Ministry of Health and Police.	Mounting theatre performances and radio programmes to increase awareness about women's rights
Nicaraguan Human Rights Centre (CENIDH)	Training local human rights promoters and organising them into commissions and networks.	Fostering national and international alliances for human rights promotion and defence.	Documenting and denouncing human rights violations towards the authorities.	Raising awareness about human rights promotion and defence through workshops and publications.
Research Centre for Promotion of Social and Rural Development (CIPRES)	Strengthening rural community groups and co-operatives through economic empowerment.	Stimulating the formation of alliances to defend land tenure reform and to demand debt cancellation.	Developing alternative proposals for the agricultural sector and transforming these into new legislation.	Promoting rights and legal guarantees for land reform beneficiaries.
Nicaraguan Environmental Organisation (Nicambiental)	Institutional strengthening of Nicambiental; establishing new environmental organisations.	Building alliances around lumber certification.	Advocating on lumber certification.	Carrying out workshops in communities to enhance knowledge on environmental issues.

Source: Biekart en Morales Gamboa 2001

- *Alliance-building and Networking.* The purpose of entering an alliance is to strengthen the social environment in which an organisation operates. Political change is often more readily achieved when one functions in a web of collaborative relationships. This web of alliances, usually between and within sectors of civil society, is a network. Furthermore, the construction of an alliance can be a means to achieve other goals, typically creating broad support for a proposal or initiative, rather than a goal in itself. Thus, alliance building and lobbying are often perceived as a combined process. Large numbers of organisations working together increase the impact of lobbying (or advocacy). Naturally, allies can operate at the local,

national, regional or international level. Alliances can be permanent or only temporary;

- *Lobbying and advocacy.* The goal is to influence the State, the Market or other social institutions. The means are to mediate and articulate demands and interests from civil society towards government, corporate or other actors and mobilise public opinion;
- *Building citizenship.* This dimension cuts across the other three. It concerns activities in the area of awareness raising, influencing mentalities and cultural values as well as promoting a range of civil and political rights.

Through the worldwide efforts for civil society building, progress is being made – locally, nationally, regionally and globally. There are unprecedented levels of participation in national policy debates in the developing world. By the late 1990s, the UN estimated one person in five participated in some form of civil society organisation (UNDP 2000: 5). State decentralisation in many countries has led to growing ownership and control over local resources and decision making, and constitutional reform aims to attack corruption by public officials. Some global institutions are opening their doors to civil society. At their best, institutional processes in the multilateral institutions and large corporations provide important space for dialogue, and contribute to building a vocal and engaged civil society.

The task is by no means finished. Worldwide there are unaccountable governments, ineffective state institutions, and the corruption and plunder of public and natural resources by individuals, governments and private corporations, all of which are leading to further impoverishment and suffering and injustice. Furthermore, there is a critical gap in the accountability of international institutions and transnational corporations that has significant impact on poverty and inequality in the world. Consequently, today NOVIB takes an integral, normative approach to civil society building that encompasses institutional development, alliance building, lobbying, and advocacy.

The rest of this chapter exemplifies NOVIB's experience applying its normative approach to civil society development. The cases will demonstrate the most important dilemmas faced and lessons learned.

Achieving organisational sustainability when there is donor dependency

NOVIB knows that capacity building is a complicated, long-term process for any organisation. It is especially difficult for NGOs because their donors have a vested interest. Counterparts and NOVIB itself are independent social actors. Thus, there must be checks and balances when NOVIB aids a counterpart's capacity building.

NOVIB seeks to strengthen its counterparts' organisational development principally in two ways. One, and as mentioned above, NOVIB is highly flexible in its funding. Largely, counterparts decide where NOVIB's donation can do them the most good. In addition, NOVIB strives to fund in three-year cycles and frequently for nine or more years. Two, NOVIB encourages counterparts to train their staff and bring in consultants to diagnose and solve their organisational problems. NOVIB regularly includes provision in its grants for these costs.

Thus, one check is that NOVIB guarantees that a counterpart will have financing for a reasonably long period to strengthen itself. Another check is that as a grant-maker, NOVIB has decided its own staff will not provide its counterparts with professional or technical assistance to improve their performance. NOVIB believes this can easily lead

to greater dependence and less empowerment and not resolve their organisational problems in a sustainable manner. Programme officers do engage in critical dialogue to discuss their concerns about the effect of a counterpart's organisational problems on the success of the co-operation. But, NOVIB staff balances its problem-posing by refraining from becoming involved in solving those problems.

This two-pronged approach, however, runs counter to a trend in development funding. Increasingly, funders are earmarking their donations for projects and not for institutional support. Fewer and fewer donors will approve funding for overhead expenses or organisational development. When they do, the donor itself often becomes involved in the training and capacity building of its counterpart.

Furthermore, amongst the OXFAM's and NOVIB's counterparts there are also those who disagree in principle with NOVIB's separation of roles. Some of the OXFAM's are operational in the field and provide organisational development services to their counterparts. In some circumstances, NOVIB recognises there is a strong case for direct capacity building support by a funder. In countries where management expertise is scarce, civil society is highly politicised or law and order have broken down, independent, professional support to improve organisational performance is often not widely available. Consequently, incipient NGOs and community-based organisations frequently request assistance in solving their organisational difficulties. The foreign donor's access to knowledge and expertise can enable counterparts to develop leadership and solve organisational problems.

Nevertheless, what is more important: professional or technical assistance to solve immediate organisational problems or the danger of external dependence and skewed organisational development? NOVIB still believes the latter. NOVIB faces a dilemma:

How can NOVIB contribute to the capacity building of its counterpart organisations without undermining their sustainable development?

NOVIB's solution has been three-fold. First, NOVIB facilitates counterparts' access to professional consultancy services so that they can solve organisational problems and improve their performance. NOVIB does not become involved in the problem-solving. Second, NOVIB sponsors the development of instruments for its counterparts to monitor and diagnose their own organisational performance. Third, NOVIB works to improve its own organisational processes. Following are examples of all three.

Professional consultancy services to meet organisational needs

Beginning in the late eighties, NOVIB phased out its field offices. Today, all NOVIB staff work from The Hague. Part of the rationale was to delegate as many tasks as possible to local actors, including NOVIB counterparts. Some of these requirements, however, cannot appropriately be met by a counterpart. For example, asking a counterpart to advise NOVIB on reducing the number of its grantees would be a request to enter into a conflict of interest. Similarly, accounting rules and regulations vary from country to country. A person who speaks Thai, Bahasa Indonesian or Tagalog and understands the cultural differences, can best explain NOVIB's financial reporting and auditing requirements across legal and linguistic divides. Thus, over the past ten years, in over thirty countries NOVIB developed long-term contractual relationships with select consultants to provide a wide range of services (Box 4). These consultants became invaluable adjuncts of the NOVIB team.

Box 4. Typical Consultancy Services Required by NOVIB in Thailand, Indonesia and the Philippines

- Give policy advice and go on fact-finding missions for desk officers;
- Provide analysis of political and economic events and development issues to the bureau;
- Facilitate NOVIB's communication with counterparts outside of Bangkok, Jakarta and Manila not readily accessible through email or telephone;
- Be a source of confidential information about internal political developments, including those within civil society in general and affecting counterparts in particular;
- Provide oral and written translation in Thai, Bahasa Indonesian and Tagalog;
- Provide logistical support — arrange domestic flights, provide land transportation, book hotels especially outside the capital — for NOVIB staff during field visits;
- Carry out special projects such as research, organise meetings or workshops, engage in networking in areas of interest to NOVIB.

Simultaneously, NOVIB intensified its efforts to support the capacity building of its counterparts (see Box 5). NOVIB considers that local consultants are the most appropriate to assist its counterparts' organisational development. For example, in Buddhist Thai society, introducing a gender policy is completely different than in Muslim Indonesia or the predominantly Catholic Philippines. A local, culturally adept consultant rather than a member of NOVIB's staff would be much more effective.

On the other hand, organisational change is risky business. People suffer through difficult decisions and transitions. In this process, outside support can be crucial. A consultant can maintain psychological distance. Too much physical distance, however, generally is a major problem. People in processes of organisational change require flexible and responsive support. Someone who must fly in and out from Europe cannot provide it. The distances, topography and transportation limitations in Southeast Asia make local capacity building support a necessity if it is to be effective. Therefore, NOVIB arranged with its same consultants to provide its counterparts with professional support.

Box 5. Capacity Building Services Required by NOVIB Counterparts in Thailand, Indonesia and the Philippines

- The list of possible services is almost infinite. For example, these are the broad areas in which consultants support NGOs;
- Engage in discussions about their organisational development problems and solutions;
- Support the development of strategic thinking and planning;
- Enhance management and learning capacity;
- Build technical expertise in themes such as gender, environment and human rights and sectoral specialisation in micro-finance, basic education, entrepreneurship, hiv/aids, organic farming, and so forth;
- Develop the ability to mobilise, administer and control of resources;
- Advise on contracting audits and evaluations.

Over time, however, NOVIB found there were a couple of big problems when a NOVIB consultant also worked with counterparts. One was that NOVIB often placed the consultant in a situation of conflict of interests. A counterpart's values, priorities, and

interests do not always coincide and sometimes conflict with those of their donors. And, NOVIB's priorities constantly shift. In addition, Thailand, Indonesia and the Philippines are middle-income countries for which NOVIB is reducing the amount of money available for grants. It was simply unfair to ask consultants one month to work hard helping organisations solve their problems and then the next advise NOVIB on how to reduce the total number of counterparts and seek different ones too. Furthermore, due to language limitations and geographical distance, NOVIB tended to concentrate an enormous amount of power in these local consultants. They frequently ended up playing a judgmental or intermediary role in the relationship between NOVIB and a counterpart.

NOVIB's solution was, expectedly, strongly normative. NOVIB affirmed a code of ethics based on its core values. NOVIB believes that effective organisational capacity building cannot be imposed. Moreover, its power as a donor makes it extremely difficult, when not impossible, for counterparts to receive advice as purely opinion or counsel, and not as a condition. Counterparts must have full confidence that a consultant will not reveal to NOVIB (or to any other donor) inside information emerging during an organisational development mission. In a word, they must have 'ownership'.

Consequently, today NOVIB draws a strict line between consultants who provide services to NOVIB and those who provide services to counterparts. NOVIB no longer contracts with the same consultant, or even with the same consultancy firm, to provide both types of services. The counterpart approves the terms of reference and pays for consultancy services out of its budget. The consultant is answerable to the counterpart and not to NOVIB. Thus, NOVIB does not even receive a report – formal or informal – on a capacity building consultancy mission to a counterpart. The only exceptions are in missions such as evaluations and perhaps audits in which both NOVIB and the counterpart are a subject or principal, or in commercial terms, the client.

The use of professional consultants for organisational strengthening is effective to the extent to which an organisation understands its *problematique*. The next example is of an initiative that NOVIB has taken to enable its counterparts to develop their capacity to analyse their own organisational strengths and weaknesses and identify the opportunities and threats they face.

Institutional strengthening initiative in Mexico and Central America

NOVIB does have a vested interest in its grantees' success. Furthermore, NOVIB knows that every organisation can improve its performance. Thus, in the late-nineties, NOVIB contracted with Espiral, a Mexican consultancy firm, to develop a 'toolkit' of instruments counterparts can use to diagnose themselves. The project began with a review of the experiences with organisational development interventions in a variety of civil society organisations in Latin America. Espiral made an inventory of the more serious problems and effective solutions. They called upon a number of academic sources to enrich the theoretical understanding of the findings.

Based on the research, Espiral developed a manual designed to empower organisations such as NOVIB counterparts to take control over their own organisational development in a concerted, scientific manner. The model developed by Espiral focuses on the essentials:

- *Project*. This is the organisational *cosmovisión*: the vision, purpose and values that are the political, ideological, conceptual and ethical grounding of the organization;
- *Organisation*. Understood as the set of social relations that make up the structure, division of labour, decision-making mechanisms and executive responsibilities and authority;

- *Resources.* Human, material and financial basis of the organisation.

The 129-page manual contains a series of exercises and procedures for an organisation to take itself, with or without the facilitation of an outside consultant, through a process of self-analysis and institutional strengthening.

The production of the manual was the first step. The second was three workshops for NOVIB counterparts (and other interested organisations). Espiral, with NOVIB funding, organised the workshops in Mexico, Guatemala, El Salvador and Nicaragua during 1999-2000. The first was informational and motivational. It aimed to introduce the challenge of institutional strengthening for civil society organisations and the POR methodology as one means to contribute to building organisational capacity. The second workshop was for organisations that wanted to engage in a process of organisational strengthening. It was a training session in how to use the manual. The third workshop was an opportunity for the participating organisations to exchange experiences and learn from each other after they had begun to act to solve organisational problems.

This initiative is being evaluated in late 2001. Nonetheless, a preliminary assessment suggests three tentative conclusions. First, the initiative has been important for the organisational development of NOVIB's counterparts. Although to varying degrees, most have made progress in building their capacities to be more effective. Second, the initiative deserves to be replicated. In many regions of the world, NOVIB has begun promoting other initiatives to empower its counterparts to take charge of their own organisational development. One major effort across Latin America, Africa and Asia is the Organisational Self-Audit. This project is now completed and is due to be launched in December 2001. An interactive Website will support NOVIB counterparts and other civil society organisations to do their organisational diagnosis. They will anonymously be able to compare their organisational state of health with similar organisations. Finally, they will receive electronic advice on action that can take to overcome organisational weaknesses. Third, one of the weaknesses of the project has been that NOVIB programme officers were not trained alongside their counterparts. This deficiency would be remedied with initiatives such as the next example.

Opportunity and risk diagnosis toolbox for NOVIB programme officers

NOVIB is well advised to avoid conflicts of interest. Nevertheless, it is equally important to safeguard NOVIB's vested interests in the relationship of co-operation with the organisations it funds. This requires a critical dialogue between programme officers and counterparts based on mutual respect and a sound understanding of each other's expectation and needs. In 2001, NOVIB is piloting a set of instruments that will enable its sixty programme officers to negotiate agreements with counterparts about the opportunity to co-operate and the risks to the success of that co-operation. In classic entrepreneurial fashion, the programme officer quickly confirms a promising opportunity (and weeds out others), analyses only the important obstacles to success, and acts – makes decisions – using judgement and reflection, as well as facts and figures.

The toolbox's starting point is the coincidence between a local social actor's institutional objectives and the objectives of OXFAM International for the region. What do both the counterpart and NOVIB wish to achieve that will improve the quality of life of sectors affected by poverty and economic, social and political inequality? This is the opportunity for co-operation. The programme officer also considers the potential impact and the probability of success.

Agreement about the purpose of the co-operation is a first step. The next is to identify the risks the counterpart and NOVIB face to achieving success. The programme officer looks hard at the counterpart organisation and the environment in which it operates. The organisational analysis poses only the essential questions about the counterpart's strengths and weaknesses in the light of both internal and external factors. The programme officer identifies those situations, processes or events – internal or external to the organisation, or a combination of them – that threaten to undermine the common endeavour. The methodology also includes an analysis of what in NOVIB's judgement is the degree of probability that each risk will become a reality and the magnitude of the negative impact if the risk becomes a problem.

Of course, these are the organisational risks faced by each counterpart, *from NOVIB's perspective*. Thus, together with the grantee, the programme officer discusses the three or four principal risks and negotiates how to manage these potential major obstacles to the success of the co-operation. They also agree what risks both parties will embrace in order to seize the opportunity that is the reason for their co-operation.

In sum, the toolbox is sharply focused on what is strategically important to NOVIB, to the counterpart organisation and to the specific contribution to social change that together they aim to achieve. Thus, the toolbox is result-oriented. This is extremely important since in the new Framework Agreement with the Ministry of Development Co-operation, NOVIB will compete every four years based on measurable results.

These three examples exemplify NOVIB's commitment to developing strong and effective organisations. That is a vitally important aspect of a strong civil society. More is required, however, for the civil society sector to play an incisive role in the struggle to overcome the structural causes of poverty and injustice and enable peoples to move towards sustainable development. One vital condition is that civil society organisations work together. Autonomy does not mean autarky. Another condition is that civil society organisations be accountable to each other and to all their stakeholders. The following case demonstrates how NOVIB and a large group of counterparts engaged each other in an organisational development project that was also, in part, an exercise of accountability.

Practising what you preach about gender¹³

Strictly speaking, accountability for an NGO begins with informing the stakeholders of activities and expenditures for which the organisation is responsible. An organisation reports to its governing body, staff, target groups or beneficiaries, other civil society organisations or the public at large, how resources are used and to what result. For NOVIB, as perhaps for other donors, this degree of transparency is necessary but not sufficient to demonstrate that an organisation is accountable. A broader concept is necessary. It must embrace the responsiveness of the NGO to the interests of its constituencies, and in particular to the grassroots organisations or groups of population that are the NGO's beneficiaries. Furthermore, accountability involves complying with agreed standards and with sanctions regarding unsatisfactory performance.¹⁴

¹³ This section is built on extracts and excerpts from Brouwer and Meertens 2001, and on correspondence with Irma van Dueren, NOVIB Senior Advisor for Gender and Diversity.

¹⁴ This definition of accountability is a result of a discussion in the Middle East and Southern and Central Asia Bureau. See NOVIB 2001.

NOVIB's strong normative approach to strengthening civil society permeates everything that it does. Four of NOVIB's seven core values were mentioned above. Diversity is another.¹⁵

For NOVIB, diversity means that it bases the relationships of NOVIB staff and counterparts on mutual respect for each other's individual, social and cultural variety, and economic and political differences, as well as on shared similarities. That is, NOVIB opposes cultural relativism. NOVIB constantly seeks the universality in human diversity, even as NOVIB recognises that the needs, priorities and goals of individuals and communities must define their courses of action and development. The societies of Africa, Asia, Latin America, the former Soviet Union and Eastern Europe are equally and often more heterogeneous than those of Western Europe. Therefore, NOVIB formulates its policies giving critical weight to the special features of each developing country.

One of the aspects of diversity that NOVIB holds dear is gender equity. If there is one area of endeavour in which NOVIB runs a big risk of donor dominance, it is in an uncompromising commitment to equitable power relations between men and women. This in turn presents a dilemma:

When engaged in a common project of organisational strengthening, how can all parties maintain their principles and achieve results while respecting each other's organisational autonomy?

Since the late eighties, having a good gender policy has been a condition for NOVIB support. According to NOVIB, structural poverty eradication will not be possible without changing power relations between women and men. Both NOVIB itself and many of its counterparts work hard to make gender policy and practice a central element of their activities.

By the mid-nineties, much progress had been made in the field of gender. Women within counterpart organisations (and in NOVIB itself) had obtained leadership positions and were bringing about changes from those positions. They regarded NOVIB as their ally. Nevertheless, all had learned that good policy plus equitable staffing was not sufficient to breakdown a 'gendered' organisation. Everyone concluded that the lack of knowledge about how to manage organisational processes was a main obstacle to gender equity.

Consequently, in 1995, 31 organisations¹⁶ launched a major project to accompany each other in a long-term process towards organisational gender equity. Each organisation – including of course NOVIB – did a self-diagnosis and implemented a plan of action. All participating organisations had access to local gender consultants. The 31 participants submitted regular progress reports and held annual meetings, often with a

¹⁵ The other values that guide NOVIB's grant-making activities are:

Our Common Humanity. Development funding concerns the struggle of human beings for social justice: Dutch people who support NOVIB and our staff, people in our partner organisations, and the people who are their constituencies. Whether we succeed or fail, our recognition of each other's dignity and capacities and integrity guides our work.

Social Justice. NOVIB strives together with our partners around the globe to build a world that affords equal opportunity and equitable access to resources to all individuals and communities. In particular, we seek to empower the poor and marginalised. (NOVIB 1998a).

¹⁶ All were 'mixed' counterparts (organisations working with both men and women as 'target groups'). Twenty-eight were from Asian, African and Latin American countries; two were global networks. The thirty-first was NOVIB itself.

training component. NOVIB provided a sizeable portion of the funding for action and for reflection.

Self-diagnosis

As a start, all counterparts and NOVIB did a self-diagnosis to assess to what extent gender equity was part of their policy and practice. In order to do this, the project team developed a model for self-diagnosis, the Nine-Box Framework (Box 6). This tool identifies three crucial elements of an organisation and makes a distinction between the technical, political and cultural subsystems. For an organisation to work smoothly, these systems must be aligned and not working at cross-purposes. Together, the nine dimensions reflect the strong and weak parts of an organisation at a glance.

Box 6. Nine-Box Framework for Organisational Gender Diagnosis

POINTS OF VIEW	ORGANISATIONAL ELEMENTS		
	Mission and Mandate	Organisational Structure	Human Resources
Technical	1. Policies and Action: <ul style="list-style-type: none"> - analysis - policy - activity plan - budget - monitoring and evaluation - impact 	4. Tasks and Responsibilities: <ul style="list-style-type: none"> - tasks and responsibilities - co-ordination and consultation - information system - infrastructure 	7. Expertise: <ul style="list-style-type: none"> - quantity - quality of recruitment - wages - job description - appraisal - training
Political	2. Policy Influence: <ul style="list-style-type: none"> - role of management - people influencing the organisation from within - people who influence the organisation from the outside 	5. Decision Making: <ul style="list-style-type: none"> - adequate information - participation in discussion and decision making - conflict management 	8. Room for Manoeuvre: <ul style="list-style-type: none"> - space for organising - physical infrastructure - reward and incentive systems - diversity of styles - career opportunities
Cultural	3. Organisational Culture: <ul style="list-style-type: none"> - image - ownership - woman friendliness - reputation 	6. Co-operation and Learning: <ul style="list-style-type: none"> - teamwork - support - networking outside of organisation - reflection/innovation 	9. Attitude: <ul style="list-style-type: none"> - enthusiasm - commitment - willingness to change - stereotyping

Source: Based on Tichy, N. 1983, *Managing Strategic Change*, University of Michigan: John Wiley & Sons Publications, and adapted by ETC and NOVIB.

Interestingly, the results of the self-diagnosis were consistent across the 31 organisations. The strongest points were in the technical dimension, diminishing as you move down through the political to the cultural. Thus, most organisations had a good gender policy and some were improving at the political level. For example, they could identify problems in decision-making processes or the lack of democratic access to information. The promotion of teamwork and learning, however, were typical cultural elements that were the least addressed, if at all.

During gender route workshops in all the regions, participants concluded that technical measures in and of themselves were not enough. Even organisations with gender ombudswomen, an increased number of women staff members, more women's projects, and gender training, often failed to change their organisational systems and processes. In addition, it was clear that faulty processes at the level of the political and cultural subsystems prevent technical measures from operating and being effective.

NOVIB fits the pattern. Since the mid-nineties well over half of all staff are female and slightly in the majority in top and middle management. Nonetheless, a July 2000 Gender and Diversity internal audit revealed that NOVIB too continues to struggle at the political and cultural levels. The audit reviewed attitudes and feelings towards five aspects of work at NOVIB.¹⁷ On all five, women gave NOVIB lower scores than did their male colleagues.

Action Plan

On basis of the self-diagnosis, all 31 organisations designed and implemented action plans (Box 7). Periodically during the implementation, participants met in workshops to discuss progress, problems and achievements. Over time, broader organisational problems came to the surface and the persons responsible for the gender project found themselves dealing with general organisational change issues.

Box 7. Common Action for Organisational Gender Equity

- Change the gender staff balance;
- Provide staff training in gender issues;
- Establish gender Planning Monitoring and Evaluation systems;
- Conduct gender dis-aggregated baseline studies;
- Work on 'masculinity' issues with men, both in the workplace and in the field;
- Swap temporarily jobs between men and women;
- Introduce gender criteria in job appraisal interviews;
- Assess how men and women experience the workplace and work arrangements;
- Address sexual harassment;
- Address the undemocratic nature of decision making processes and sharing of information;
- Change the organisational the structure to promote teamwork and learning.

For example, participants frequently asked, "What makes a change agent effective?" One important finding was that an intellectual understanding of gender issues does not suffice. Effective change agents must also understand their organisation. She or he is committed to equal rights and opportunities for all, understands the organisational culture and has the necessary skills to facilitate the process of change. Typically, the change agent holds a strong vision and is not afraid to be creative, innovative and to take risks. The change agent knows how to deal with resistance and merits respect. Furthermore, the change agent must be strategically positioned, have good communication with senior management and count on a support structure of like-minded people within the organisation.

¹⁷ Incentives to change, leadership and management styles, organisational culture, communication, and value orientation.

Lessons learned in the Gender Route Project

Participating in this project helped a number of organisations to take their gender work to a broader organisational level. This in turn brought renewed creativity, curiosity and enthusiasm to the field of gender and development, both for women and men. The experience also demonstrated the value of individual organisations addressing their capacity building needs with supportive colleagues. Together they can achieve more. The specific lessons learned by all participants about organisational change:

- *The role of leadership is vital.* The role of decision-makers in the centre of the Nine-Boxes model is well-placed. Although it does not have to come from top management, the support of management is vital. Little substantial can be achieved without it. Decision-makers are a key to sustaining learning and translating it into higher quality of work;
- *Every organisation needs gender 'champions' strategically placed in all units.* Otherwise, progress towards organisational gender equity will be undermined. Champions are necessary for sustainability;
- *Women too must be equitably distributed through the structure of an organisation.* The critical mass is essential but requires women in the full range of staff positions;
- *Gender equity is a question of power.* As in a political democracy, representation is necessary but not sufficient. An organisation must foster a culture of participation and consultation.

There were also different lessons learned by the participants and by NOVIB. The participating organisations say the major strength of the Gender Route Project (GRP) was the technical assistance and not the financial support. The ideas generated by the project, the Nine-Boxes model, the inputs given by several consultants, the analysis and discussions about strategies during the regional workshop, as well as the financial and moral support from NOVIB, were the project's distinguishing characteristics.

Not surprisingly, however, many of the participants did feel inhibited in sharing openly and freely with the donor present. This was especially true because in the middle of the GRP, NOVIB announced it would apply a 'gender stoplight' by which all grantees that received an amber rating on their gender performance would be in danger of losing NOVIB funding. Counterparts who receive a red light have their funding cut! In the GRP, some organisations had to confront major organisational problems around gender.

But, NOVIB was also a fellow participant. As did everyone else, NOVIB shared its self-diagnosis. It designed and implemented a plan and presented progress reports in the scheduled workshops along with the other participants. That is, NOVIB engaged as a participant, but at the same time was present as leader, manager and donor. The special lessons for NOVIB were also significant.

The GRP was one of the first *linking and learning* projects in NOVIB. The notion is an exchange between counterparts so that they can benefit from each other's experiences. It requires co-operation within NOVIB, between NOVIB and counterparts, and among counterparts. *Linking and learning* worked especially well in Asia (two regions, nine counterparts), and in South America (one region, 5 counterparts); it did not work in Africa and Central America (three regions, nine counterparts). Why? The successes show that the facilitating role of NOVIB has been crucial to make *linking and learning* happen. NOVIB staff had to create the forum by initiating workshops and promoting the learning by giving inputs in terms of project ideas and analysis of progress made. If they did not do that, there was little exchange; the mutual interests among counterparts were not sufficient to spark a process. On the other hand, the

interest in the project among the NOVIB programme officers responsible for the thirty counterparts varied considerably. In the end, some counterparts missed out on opportunities due to their dependence on the less interested NOVIB programme officers.

The new Framework Agreement with the Ministry emphasises that NOVIB, and the other CFOS, is more than donor to organisations working for structural poverty reduction.¹⁸ NOVIB is a full-fledged civil society actor in its own right. Nevertheless, NOVIB's core role for the foreseeable future will continue to be that of a donor contributing to structural poverty reduction by supporting civil society organisations run by and on behalf of poor populations in the South. The 'ownership' question presents in the GRP highlights the unavoidable dilemmas around power when a donor projects its activities beyond grant-making. In the case of the gender route, NOVIB decided that the best way to proceed was to be completely open about its multi-faceted, central role. In the words of NOVIB's gender specialist referring to the transparency of the GRP: "NOVIB invented it, paid for it and managed it". In sum, the potential benefits of a joint donor-grantee project can be significant:

- *Dynamic.* The project stimulated participants to act to promote gender equality in their organisations. The experiences of some led to new ideas for others, and to a healthy competition between all involved;
- *High profile.* A special project meant special support and special attention. It also implied special accountability, not only towards the donor but to colleague organisations as well. They shared outcomes and made them public;
- *New strategies.* The project encouraged organisations to introduce new topics such as sexuality, domestic violence and masculinity and new ways of working such as leadership training for women and married-couples meetings.

Nevertheless, the donor dominance dilemma faced in the Gender Route Project will continue to be present whenever NOVIB participates in common activities with partners. The challenge is how to minimize the negative effects and multiply the significant benefits when a donor strives to participate with its grantees in activities designed to strengthen all parties' capacity to be more effective. This is true whether the activity is aimed at mutual organisational strengthening with accountability, as on the GRP, or at working together in alliances and in advocacy, as demonstrated by the next and last case study.

The challenge to be a development advocate and an international donor¹⁹

While NOVIB will allocate the bulk of its budget for grant-making, since the late 1980s, NOVIB has also been an advocate in the North on issues facing the poor of the South. Its advocacy role will increase substantially under the new DGIS agreement. NOVIB knows that effective development advocacy on the global level must be rooted in local development work. Therefore, NOVIB has been committed for many years to building North-South networks and coalitions. Common policy research and international advocacy have been keystones of NOVIB's collaboration with its Eurostep partners and

¹⁸ The non-donor roles of the CFOS in the Netherlands and the North has been broadened to encompass:

- Giving greater emphasis to the need for strategic co-operation with other parts of the NGO sector and with bilateral and multilateral agencies, that have a similar co-operation mandate;
- Searching for alliances with the private sector to promote socially responsible business practices in developing countries;
- Acting in advocacy and awareness-raising in the North.

¹⁹ This section is constructed with the content of NOVIB 2000.

the other OXFAMS. The case of the Social Watch Campaign is perhaps NOVIB's foremost example of work in transnational NGO advocacy.

Social Watch was created in 1995. It is a broad-based platform for non-governmental organisations (NGOs) to monitor and promote the implementation of the commitments made by national governments during the UN Social Summit in Copenhagen (April 1995) and the Fourth World Conference for Women in Beijing (September 1995).

NOVIB played a pivotal role from the beginning. Under the personal leadership of NOVIB's secretary general, NOVIB organised and launched the Social Watch initiative. Thereafter, NOVIB has performed different roles simultaneously – as donor to 33 NGO participants, participating itself as a Social Watcher and carrying executive responsibility for the secretariat in 1995-1996. The seven bureaux in the NOVIB Projects Department have provided funding. The Campaign Department has worked to sensitise and raise support for social development issues among the Dutch public. The Advocacy and Press Department mobilises awareness of the Social Summit commitments on a European governmental level.

Over six years and in over fifty countries in the North as well as the South, Social Watch has used a multitude of initiatives to hold governments accountable for the commitments they made in Copenhagen. The Social Watchers use four campaigning tools: research and publications, training and capacity building, lobby and networking. Box 8 presents examples of Social Watch work in each area of activity.

The special strength of Social Watch is its connection of local experiences with an international advocacy agenda. Different approaches serve as organising tools for action on social development in national and international arenas. Research, coalition building and learning from each other are valuable in themselves. The real value, however, of Social Watch is its effectiveness in ensuring that the Copenhagen commitments are met by national governments.

Assessing the impact of the Social Watch advocacy and lobby with national governments is a difficult task for a variety of reasons. First is attribution. Determining a causal link between Social Watch activities and changes in government processes and policies is not feasible because there are so many other actors influencing decision-making. In addition, many Social Watchers emphasise that compliance is undermined by factors out of national government control, such as the external debt burden and the fiscal austerity measures imposed by structural adjustment programmes.

In spite of the difficulties, considerable evidence suggests – if not proves – that Social Watch has been successful. In Brazil, El Salvador, South Africa, and the United Kingdom, consistent NGO advocacy efforts have contributed to increased recognition by government officials of the role of NGOs and the importance of their inclusion in the development of plans and policies. It is difficult to determine a direct link between the advocacy efforts of Social Watchers or NGOs at large and changes in government processes and policies. Notwithstanding, clearly such pressure has influenced legislative or policy changes in countries as varied as Canada, Colombia, Kenya, Italy, El Salvador and Mexico.

More noteworthy, perhaps, is that Social Watchers have made consistent, substantive contributions at the international level, particularly in relation to the Social Summit's inter-governmental processes. The persistent advocacy efforts of Social Watchers brought a number of innovative concepts and modes of action into use. In addition, Social Watchers from Brazil, Philippines and Thailand have been included in their government delegations, which enhanced their access to information and influence over government positions. Social Watch was the only NGO invited to speak at the opening of the Social Summit +5 (in 2000) alongside the UN Secretary General.

Box 8. Examples of Social Watch activities

Research and publications

The *Social Watch Annual Report* is the principal advocacy tool for organisations interested in raising awareness and monitoring the Social Summit commitments. This report presents alternative statistics, global perspectives on social development issues, national-level analyses, and comparisons between countries and regions. In 2000, 45 countries contributed to the 253-page volume. The *Report* is regularly published in English and Spanish; various issues have been translated into French, Italian and Portuguese.

Networking

The Brazilian Social Watch initiative links a core Brazilian NGO Social Watch group with trade unions, academics, women's organisations and networks, Afro-Brazilian organisations, environmentalists and human rights initiatives. Members of this loose network contribute to the analysis published in the annual report and participate in seminars and workshops. They have also created a comprehensive, Internet accessible database, with information on the commitments, indicators used to monitor progress and civil society proposals and initiatives. In addition, a series of journals providing national perspectives on the international process are published annually.

In the Middle East, sixty-five NGOs from twelve countries formed the Arab NGO network after the Social Summit meeting. They maintain an independent yet mutually supportive relationship with Social Watch. They use a common discourse and tools and participate in joint activities at international meetings. For example, The Arab network translated into Arabic the Social Watch Radio Spots on the ten Social Summit commitments and used them to mobilise local awareness.

Training and capacity building

In preparation for the Social Summit +5 review, Social Watchers convened many regional meetings. In East Africa, regional workshops were held with approximately forty Kenyan, Tanzanian and Ugandan organisations sharing best practices, reviewing and analysing strategies at national, regional and international levels. For example, they discussed the Tanzanian Social Watchers' radio programs developed in local languages and two popular education books. They also designed a plan for wider civil society participation in the Social Summit process.

Lobby and Advocacy

In Brazil, El Salvador, South Africa, and the United Kingdom, consistent NGO advocacy efforts have contributed to increased recognition by government officials of the role of NGOs and the importance of their inclusion in the development of plans and policies.

In Colombia, strong NGO participation pressure led to changes in the general education law. The participation of women's NGOs prompted a law against domestic violence. The government uses new concepts such as equity and gender in its policy statements.

In El Salvador, NGOs successfully campaigned for a protocol entitled "civil society and candidates to the presidency of the Republic" that was based on the commitments of Social Summit.

In Canada, NGO advocacy efforts resulted in the agreement of the Canadian government to include the Currency Transaction (Tobin) Tax initiative and the Emergency Debt Standstill in their position to the Social Summit + 5 meeting.

Because of concerted NGO advocacy efforts, the five-year review of the Social Summit recorded a number of gains. These included agreement to:

- Conduct a study on 'new and innovative sources of funding' that includes the contentious Tobin tax;
- Call for a 'debt standstill' and regulation of capital flows;
- Call for 'participatory mechanisms' to assess the social impact of structural adjustment programmes.

In sum, it is clear Social Watch has served as a catalyst for a plurality of local and global initiatives – growing out of different historical and political contexts, cultural experiences, and socio-economic realities. Social Watchers demonstrate that: 1) NGOs can promote positive political change, 2) advocacy at the international level is a key to influencing development debates, and 3) linking local and global activism through international networking helps to strengthen work being done on both levels. It also illustrates a major dilemma NOVIB faces as it mixes its many roles – donor, advocate, campaigner:

How to work in political alliances with counterparts for whom NOVIB is a funder? NOVIB has greater financial and institutional resources than do these counterparts. How can NOVIB avoid its unequal power weighing against counterparts' capacity to participate equitably and effectively in a joint advocacy strategy?

What has NOVIB learned from the Social Watch experience?

NOVIB's role as both funder and participant is widely recognised as a key to the success of Social Watch... and a cause of difficulties. The evaluators of Social Watch in 2001 state, quite graciously: One of the challenges NOVIB has faced in its Social Watch-related work is how to balance its various, and at times over-lapping, roles as donor, participant, executive and advocate.

To this day NOVIB continues to provide core funding. The 33 organisations' activities are spread evenly over the four areas of Social Watch activity (Box 9), with the exception of training and capacity building. Thus, the entire endeavour hinges on NOVIB's financial support. In addition, NOVIB staff has contributed in numerous ways to this initiative. These include: hosting capacity-building workshops for watchers, writing conceptual think pieces, contributing to Social Watch's development of indicators and indices, and participating on the coordinating committee.

A representative sampling of the 200 people who were involved in the Social Watch declared NOVIB's leadership role at the beginning was helpful. Nonetheless, NOVIB involvement clearly contributed to stamping the project as 'Made by NOVIB', which was not always positive. That seal, plus serving as the principal funder of the entire process, became a reinforcing obstacle to involving other donors. Once again, NOVIB learned the importance, and constraints, of being transparent when using 'the power of money' to both promote and financially support an initiative in which it also has institutional stake.

After 1996, the different and complementary roles and responsibilities of the Social Watch secretariat, and that of NOVIB in promoting Social Watch, have never been clearly defined. In some cases, this has caused problems between NGOs at the local level. At times, the Secretariat is unaware of NOVIB's role in mobilising or funding a Social Watch initiative. At the same time, NOVIB's project officers are not cognisant of existing groups in the country, unrelated to NOVIB, already involved in Social Watch

activities. Conclusion: When a donor provides financial support for any initiative, the question of whose needs are being served must be explicit.

NOVIB's role as promoter is also confusing. It is unclear how support for Social Watch fits into its overall grant-making strategy. As stated in NOVIB's own internal evaluation report, "there is a lack of clarity among NOVIB staff about how NOVIB's commitment to Social Watch fits into various elements of NOVIB's broader global strategic positioning". This confusion has contributed to the unequal support across NOVIB's regional bureaus for Social Watch activities, which also leads to misunderstandings of NOVIB's funding priorities by NGOs from different countries.

Box 9. Qualitative overview of NOVIB financial support to Social Watch

Region	Number of counter-parts funded*	Area of Social Watch activity			
		Research and publications	Training and capacity building	Lobby	Networking
Southeast Asia	2			X X	X X
South America	5	X X X X X	X X	X X X X	X X X X
Middle East and Central and Southern Asia	3	X	X	X X X	X X
North and Central Africa	2	X	X	X X	X X
Global	6	X X X X		X X	X X
Central America, Mexico and the Caribbean	7	X X X X X	X X	X X X	X X X X X
Eastern Europe	1	X		X	
East and Southern Africa	7	X X X X X	X	X X X X X	X X X X

* In 1995-2000, NOVIB provided financial support to 33 Social Watch organisations, representing less than three to four percent of all its counterparts. The total sum of the funding was around twelve million Dutch guilders, or roughly, one percent of the total grant budget in that period.

N.B.: In this chart, organisations that are operational in more than one region are counted only once for the region of their principal activities.

In spite of the image and the confusion, however, the reality is that Social Watch is a broad-based NGO effort in which NOVIB's advocacy (versus operational and funding) role quickly aligned with that of other participants. At the European level, NOVIB helped galvanise the involvement of Eurostep – a consortium of 22 development agencies that influence development co-operation policies in their respective countries – in the Social Summit process. Consequently, a number of European NGOs became involved in advocacy efforts in the inter-governmental process of the Social Summit. However, given NOVIB's additional role representing Europe on the Social Watch

coordinating committee, it has not been effective in mobilising national Social Watch initiatives in Europe. While European watchers acknowledge that many NGOs in Europe do not relate their social agenda to the UN or to the Social Summit, they are concerned about the low participation of Europeans in Social Watch.

Consequently, in alliances and joint ventures such as the Social Watch, NOVIB could better define its own political objectives within the Netherlands as well as its advocacy strategy at the European level. Such a process would help direct NOVIB's involvement in political processes at the international level as well. This is necessary in order for NOVIB to change its primary identification as the funder and promoter of Social Watch in the South.

In sum, the Social Watch experience demonstrates that NOVIB must focus more clearly its roles:

- When it serves as a donor, it must not play an executive role unless it is with other organisations with similar financial clout;
- Politically, NOVIB is well advised to concentrate its advocacy work where it can be most effective – in Europe and on the international level.

The future of civil society building in NOVIB

In 2001, CORDAID, ICCO, NOVIB, HIVOS and Plan Nederland entered into a major new co-financing Agreement with their most important donor, the Directorate-General of International Co-operation, DGIS, of the Ministry of Foreign Affairs. This agreement will be a primary reference point for NOVIB's civil society activities for two reasons. On the one hand, the Ministry will continue into the near future to be NOVIB's principal donor. On the other, the terms of the agreement serve as a framework for NOVIB's general fundraising amongst the Dutch public. As DGIS goes, so too goes NOVIB's support in Dutch society.

The 2001 Agreement with DGIS re-affirms the emphasis in Dutch development co-operation on support for building civil society as a means to achieving structural poverty reduction. Nonetheless, the rules of the game will change. NOVIB and the other CFOS no longer have 'acquired rights' to ten percent of the DGIS budget. All will now compete every four years for a share of the Dutch development co-operation budget. Furthermore, the DGIS-CFOS Agreement is heavily oriented towards results. Now, NOVIB must achieve internationally agreed poverty reduction and sustainable development targets, including the 'seven pledges'. For new funding, the Ministry will take into account the applicant's achievements in structural poverty reduction, including recognisable strategic partnerships, readily illustrated by means of predefined, measurable, result-based indicators.

Grant-making will continue to be NOVIB's core business. NOVIB will make grants, however, to a broader range of development and non-development organisations in the North as well as in the South. Furthermore, NOVIB and the other CFOS are now recognised as more than simply donors to organisations working for structural poverty reduction. DGIS recognises that NOVIB acts as a full-fledged civil society organisation in its own right. In the coming years, NOVIB will forge structural alliances with other civil society actors and serve as a facilitator between and participant with businesses and government agencies in the North and civil society in the South.

A major change is that from now on NOVIB will be able to invest DGIS programme money in its advocacy and public campaigning. Currently, NOVIB and DGIS are discussing what percentage of DGIS's core funding will be earmarked to cover the costs, including salaries, of NOVIB staff working in advocacy and public education activities

in the North. Consequently, NOVIB will integrate donor, public education and advocacy roles and become a 'global campaigning force'.

What are the more specific implications for civil society building? There are three and they are formidable:

1. The new Agreement employs sharp definitions and social analysis. Consequently, the Why of NOVIB's civil society building strategy becomes as important as the What. Thus, the Dutch public can expect NOVIB to develop a theory to underpin its civil society building efforts. In addition, NOVIB will devote much time and resources to ensure that its concepts and analysis are up-to-date and solid, and that its programme is coherent with the analysis and enriched by learning.
2. NOVIB will continue to work through counterpart organisations. That is, civil society organisations run by and on behalf of poor populations in the South will continue to be NOVIB's principal stakeholders. Unlike in the past, however, these organisations will have to produce predefined, measurable results. Excellent organisational management and performance will not be enough. Networking and inter-organisational learning will continue to be important. What will be vital, however, are the harder objectives of achieving changes in policies and practices through advocacy and citizen participation. Without those changes, there will be little impact on the structural causes of poverty.
3. Nevertheless, counterpart organisations will have to contribute to help meet international targets from their own position as independent organisations. This implies a complex strategic endeavour with civil-society networks and alliances (at local, national and international levels) and with governments, companies and international institutions. In a word, it requires "partnership". That is, all parties involved agree the agenda, set the objectives, help design the process, co-ordinate activities, provide resources and evaluate the endeavour. In a recent comparative study of ten European NGOs (including NOVIB), INTRAC concluded, however, that this type of authentic 'partnership INTRAC' requires that organisations be of the same size and organisational capacity (INTRAC 2001). NOVIB and its grantees are not. Furthermore, INTRAC maintains that accountability and shared governance are absent when one of the parties is the other's donor.²⁰

Consequently, NOVIB activities in strengthening civil society will foreseeably be much more politicised than in the past. Rather than initiatives such as the Gender Route Project in which NOVIB played a dominant, multi-faceted role, the Social Watch experience is probably more indicative of the future path. As NOVIB becomes a global campaigning force, it will construct alliances in the middle income countries that have political influence on the regional and international stages: Mexico, Chile, Brazil, South Africa, Nigeria, Egypt, Thailand, Indonesia, India, and the Philippines.

In sum, NOVIB's experience with a heavily normative approach to organisational strengthening, alliance building, and lobby and advocacy can be a comparative advantage for this new competitive age of development co-operation. With this experience and the more flexible resourcing from DGIS, NOVIB is challenged to enter a new era of its institutional life. If successful, NOVIB will play a leading role in the

²⁰ For these reasons, in this document the term 'counterpart' has been employed instead of the more common 'partner'.

global movement to build vibrant civil societies around the world that will be crucial to achieving patterns of sustainable development.

Literature

- Biekart, Kees & Abelardo Morales Gamboa, 2001: *The Contribution of the Dutch Co-financing Agencies to Civil Society Building in Nicaragua*, The Hague
- Biekart, Kees, 2000: *The Policies of the Dutch Co-financing Agencies on Civil Society Building in Nicaragua*, a working paper for the Steering Committee for the Evaluation of the Netherlands's Co-financing Programme, The Hague
- Brouwers, Ria with Donny Meertens, 2001: *More Power, Less Poverty, NOVIB's Gender Policy until 2000*; the draft evaluation *En Route – Evaluation of the Gender Route Project*, draft October 2001, NOVIB, The Hague
- DGIS-CFOS, 2001: *Policy Framework for the Broad-based Co-financing Programme*, draft for discussion in the Dutch Parliament in September 2001, The Hague
- GOM, 1995: *With Quality in Mind; Final Report on the Measures Taken by Cebemo, HIVOS, ICCO and NOVIB in response to the Impact Study*, Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering, Oegstgeest
- Hessini, Leila & Anita Nayar, 2000: *Social Watch: A Movement Toward Social Justice: An Evaluation Report*, Strategic Analysis for Gender Equity (SAGE)
- INTRAC, 2001: *Promoting Effective North-South NGO Partnerships, a comparative study of 10 European NGOs*, INTRAC, Oxford
- NOVIB, 1998a: *The Functions, Values and Competencies of the NOVIB Project Department*, NOVIB, The Hague
- NOVIB, 1998b: *The Right to Organise and Struggle Against Injustice, NOVIB-Partner Conference*, NOVIB, The Hague
- NOVIB, 2000: *Rock Around the Clock. A Self-Evaluation of NOVIB's Role Regarding Social Watch*, NOVIB, The Hague
- NOVIB, 2001: *A NOVIB View of NGOs' Accountability*, NOVIB, The Hague
- OXFAM Great Britain, 2001: *Global Programme on the Right to be Heard. Framework Paper and Options for Consultation*, draft June 2001, Oxford
- UNDP, 2000: *Human Development Report: Human Rights and Human Development*, United Nations Development Programme, New York

AFRIKA: ALTIJD ELLENDE? RELIGIE, CONFLICT EN VREDE OP EEN ‘VERLOREN’ CONTINENT

Jan van Butselaar

Het beeld van Afrika

Het is nog niet zo lang geleden dat het noemen van ‘Afrika’ voldoende was om mensen vol verwachting te doen ophoren: wat is er nu weer te melden? In de negentiende eeuw was Afrika voor veel Europeanen het beloofde land, al was het met een verschillende betekenis voor verschillende groepen. Voor zendingsmensen, die het evangelie naar verre oorden wilden brengen om er mensen te redden van de ondergang, was Afrika het continent waar niet alleen veel werk te verrichten was, maar ook aansprekende resultaten werden bereikt. De motivatie voor zending in Afrika was diep en veelvoudig. In principe wilde iedere organisatie erheen om het evangelie te verkondigen of, zoals de Duitse zendingsman Von Zinsendorf het zei, ‘zielen te winnen voor het Lam’.

Daarnaast en daaronder speelden andere motieven. Eén van de belangrijkste was, zeker in Angelsaksische kringen, het gevoel dat er iets moest worden goedgeemaakt voor het lijden veroorzaakt door de gruwelijke slavenhandel, waaraan Europeanen zo’n groot aandeel hebben gehad. Ook de ontwikkeling van mensen daar speelde mee: scholing, medische zorg en agrarische vernieuwing zaten altijd in het zendingspakket.

De verhalen waarmee de avontuurlijke zendelingen terug kwamen in Europa vonden een enthousiast onthaal. Men hoeft maar aan een naam als Livingstone te denken om te begrijpen hoezeer het gezicht van Afrika bepaald werd door trekken van verwachting, belofte en toekomst. Dat is slechts één naam onder zovelen, die in de verschillende landen van het oude continent verslag deden van hun bevindingen en mensen diep betrokken bij mens en cultuur van Afrika.

Heel anders was uiteraard de inzet van de koloniale partijen in Europa. Ook zij waren hevig in Afrika geïnteresseerd, ook zij wekten bij velen belangstelling voor het zwarte continent, maar de spits van hun belangstelling was een andere. Hoewel ze oorspronkelijk vooral semi-wetenschappelijke en semi-humanitaire bedoelingen leken te hebben, zoals bij voorbeeld bleek in Niger-expeditie, werd alras het doel van hun ingrijpen in Afrika uitbreiding van het nationale koloniale rijk en plat winstbejag. Op dat punt verschilden de opvattingen van Cecil Rhodes en Bismarck niet erg veel van elkaar. Er was hen echter voor de financiering van hun koloniale expedities veel aan gelegen dat er voldoende draagvlak in de bevolking en in regeringskringen was voor hun (dure) avonturen in Afrika. Daarom kwam bij hen hetzelfde positieve beeld naar voren: Afrika was het continent van de toekomst, daar ging het gebeuren. De mensen daar moesten ontwikkeld worden en hadden de leiding van de ‘hogere’ Europese beschaving nodig; dit was *white man’s burden* zoals Kipling het had geformuleerd.

Veel verwachting was er van de mogelijkheden die Afrika bood, van de mensen en van de rijkdom. Merkwaardigerwijs werd die opvatting in grote lijnen ondersteund door de nieuwe wetenschap van de antropologie, die eind negentiende eeuw werd geboren. Voor de beoefenaars van deze nieuwe wetenschap was Afrika een goudmijntje, zoveel was er te onderzoeken en te beschrijven. Ook zij waren er echter van overtuigd dat Afrika en de Afrikanen nog lang de leiding van blanken nodig zouden hebben om tot ontwikkeling te komen. Het zou nog één of meer generaties duren voordat zij op een zelfde hoog niveau van beschaving zouden kunnen komen als hun Europese soortgenoten. Met enig *dédain* keken de antropologen naar de zendingsmensen, de simpele zielen die dachten dat Afrikanen nu al in staat zouden zijn

de hogere waarheid van het evangelie te begrijpen en te volgen; het zou, naar hun inzicht, nog jaren duren voordat ze daar aan toe waren...

De twintigste eeuw

Verwachting, belofte, toekomst. Aan het begin van de twintigste eeuw, toen de ethische politiek het koloniale beleid ging bepalen en beschaving en ontwikkeling kernwoorden van bestuur werden, schreef men die woorden zo mogelijk met nog grotere letters in het vaandel van de Europese machthebbers. Het viel behoorlijk tegen toen midden twintigste eeuw de Afrikaanse volken, in navolging van de Aziatische in hun strijd tegen het kolonialisme, krachtig opkwamen voor onafhankelijkheid van hun vreemde overheersers. Die strijd leek ontijdig te zijn: de Afrikanen waren immers nog lang niet rijp voor die onafhankelijkheid? Soms ging het hard tegen hard en gebruikten de bevrijdingsbewegingen hard geweld, zoals de Mau-Mau in Kenia. Dit leek koren op de molen van de kolonialisten te zijn: zie je wel? Deze protagonisten van koloniaal bestuur raakten allengs in de minderheid. In sommige landen, zoals Portugal, hielden ze het nog een tijd vol, maar uiteindelijk ging alle euforie over het ethisch kolonialisme eraan.

De gruwelen van onderdrukking en uitbuiting door Europeanen, weinig in overeenstemming met hun beleden superieure cultuur, maakten dat allengs de landen van Afrika een nieuwe periode van zelfstandigheid binnen gingen. Wat echter in Europa overbleef als beeld van Afrika waren de woorden verwachting, belofte en toekomst. De verwachtingen waren hoog gespannen. Als eenmaal Afrikanen de kans kregen zichzelf te ontwikkelen, dan zou het hard gaan. De belofte was: een samenleving met een graad van menselijkheid die in Europa al lang niet meer haalbaar was, zeker niet na de gruwelen van de Tweede Wereldoorlog. De toekomst van het mensdom leek in Afrika te liggen, daar ging het gebeuren. Dit was het beeld dat tot het midden van de jaren zeventig van de vorige eeuw algemeen opgang deed en door velen werd herkend. Afrika, het land van belofte.

Verwachting wordt verbijstering

In minder dan vijftientig jaar kwam hierin een radicale verandering. Ontwikkeling van Afrika bleek een moeilijker klus dan was gedacht; de vele ontwikkelingsinspanningen van Europese en Noord-Amerikaanse instellingen leverden maar weinig zichtbaar resultaat op. Als er al resultaat was aan te wijzen, bleek de duurzaamheid ervan vaak een probleem: gebrek aan kader, gebrek aan vrede, gebrek aan langetermijnvisie maakten de realisaties van de ontwikkelingshulp, later eufemistisch ontwikkelingssamenwerking geheten, erg fragiel.

Bovendien bleek al spoedig dat de nieuwe Afrikaanse heersers doorgaans weinig ophadden met democratische principes. De politieke structuren die waren achtergelaten door de kolonialisten, werden als een laatste vorm van onderdrukking ervaren en al gauw door andere vervangen. De nieuwe vormen die om de acceptatiegraad te verhogen, dikwijls het predikaat 'Afrikaans' meekregen, bleken uiteindelijk echter weinig participatorisch te zijn en de macht en rijkdom van een land te leggen in de handen van een kleine elite. In die zin was het Zuid-Afrikaanse apartheidsregiem niet eens zo uitzonderlijk in Afrika, zij het dat in andere landen niet racisme aan het systeem ten grondslag lag, maar vaker een zeker etnicisme. Nieuwe politieke constellaties werden geaccepteerd, of tenminste getolereerd door de bevolking zolang

er sprake was van (enige) economische vooruitgang, van enige maatschappelijke stabiliteit. Dit was echter op termijn nergens het geval.

Autoritaire regimens gaan niet alleen gepaard met elitisme, maar doorgaans ook met corruptie en nepotisme. Dit laatste veroorzaakt dat het kader van het land niet opgewassen is tegen de problemen die zich voordoen. Zo wist men bij voorbeeld geen effectief antwoord te geven op de protectionistische politiek van Europa en Amerika, die het de jonge naties onmogelijk maakte de nodige deviezen (bijvoorbeeld voor olie!) te bemachtigen. Het bleef bij verbale protesten, die al snel verstomden als een Europees land met buitenmaatse cadeaus begon te strooien.

In de loop van de jaren tachtig, zo'n vijftientig jaar na de onafhankelijkheid, kwam het steeds meer tot (gewelddadige) protesten tegen het nieuwe onrecht in Afrika, soms zelfs tot openlijke oorlog binnen een natie of tussen naties. Het verzet tegen een wrede dictator als Idi Amin in Uganda leidde tot veel onrust; uiteindelijk maakte een oorlog van Tanzania tegen Amins legers een eind aan zijn bewind. In andere landen werd ook het falen van dictators aan de kaak gesteld, soms met succes, zoals in Bénin, soms met minder succes, zoals in Bénins buurland Togo.

Democratisering

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig bereikten de protesten een hoogtepunt. Europese 'ontwikkelaars' kwamen toen met een nieuw toverwoord op de proppen voor Afrika (men is er in Europa sterk in ieder jaar een nieuw beleidsdoel voor ontwikkeling van Afrika te formuleren...): democratisering. Kennelijk niet geplaagd door veel kennis van de ervaringen uit de eerste jaren van onafhankelijkheid, toen westerse democratiseringsmodellen de één na de ander verdwenen, meende men een dam tegen autoritair bestuur te kunnen opwerpen door democratisering te eisen en soms zelfs als voorwaarde te stellen voor ontwikkelings'samenwerking'.

Wat men niet zag, was dat door deze eis van democratisering sluimerende etnische tegenstellingen zouden kunnen worden geactiveerd via politieke partijvorming, dus dat machtsbeluste individuen handig gebruik zouden kunnen maken van deze tegenstellingen om de oude elite uit te schakelen en een nieuwe op te zetten, met henzelf als middelpunt. Dat proces zette zich alras in; de gevolgen bleven niet uit. Etnische onlusten in veel Afrikaanse landen waren het gevolg, met als gruwelijk hoogtepunt de massaslachting in Rwanda (1994). Uiteraard is deze genocide niet terug te brengen tot een simpele strijd tussen de twee bevolkingsgroepen, Hutu en Tutsi; het is echter niet denkbaar dat deze gruwelen zouden hebben kunnen plaatsvinden zonder dat van etnische tegenstellingen een satanisch gebruik werd gemaakt – door beide partijen in het conflict.

Vele andere voorbeelden dringen zich op, ieder even gecompliceerd, maar ieder even gruwelijk: de invasie van Rwanda en Uganda in Congo, de jarenlange strijd in Sudan, de oorlogsellende in Angola en er is meer te noemen. Al die ellende leverde soms zelfs op dat mensen in Afrika met nieuwe ogen naar de voorbije jaren van kolonialisme terugkeken: was het toen niet beter? Geen wonder dat ook in Europa de koloniale tijd aan een historische herwaardering toe schijnt te zijn, zoals Wesseling (1997) voorstelt.

Het zal duidelijk zijn dat door bovengenoemde gebeurtenissen in de afgelopen twintig jaar het beeld van Afrika en van de Afrikanen in de wereld, ook in Europa, grondig is veranderd. De woorden verwachting, belofte en toekomst worden niet veel meer gehoord als het over dit continent gaat. Eerder komen andere woorden naar voren:

etnicisme, oorlog en aids. ‘Afrika, het is ook altijd ellende’, wordt er gezegd. In plaats van belofte en toekomst is een andere uitdrukking gekomen: ‘Afrika, het verloren continent’. Men moet van goede huize komen om hoorders te vinden voor een positief verhaal over Afrika. Nederlandse bewindspersonen voor ontwikkelingssamenwerking waren de afgelopen jaren in staat dergelijke goede verhalen neer te zetten. Of dit inderdaad een positiever beeld van Afrika heeft gegeven is de vraag; in veel gevallen was men meer onder de indruk van de (soms emotionele) betrokkenheid van ministers bij Afrikaanse problemen, dan dat men werkelijk weer hoop zag gloren voor de toekomst van Afrika. Afrika, verloren continent?

Religie in Afrika

Bij deze omslag in het beeld van Afrika werd door velen ook de rol van de religie betrokken. Immers, veel verslagen over de ‘hoopvolle’ ontwikkelingen op dat continent kwamen uit religieuze bronnen, of het nu zendingsverslagen waren of rapporten van (christelijke) ontwikkelingsorganisaties. Uiteraard had men wel beseft dat deze berichten, die voor een breed publiek bestemd waren, niet de teleurstellende ervaringen in Afrika breed zouden uitmeten, maar het overwegend positieve beeld van de ontwikkelingen in Afrika leek het toch wel te winnen van de negatieve aspecten. Nu gruwelijke verhalen, bittere ervaringen, oorlog en geweld, ziekte en dood zo ongeveer het enige waren dat er uit Afrika bericht werd, was de vraag te horen: klopten al die verhalen dan niet? Zijn we voor het lapje gehouden? Heeft zending wat uitgehaald? Heeft religie überhaupt iets uitgehaald?

Dit maakte een tweede vraag los: wat is precies de rol van religie geweest in de vele conflicten die Afrika de afgelopen jaren heeft gekend? Positief wordt religie, in ieder geval christelijke religie, vaak geassocieerd met woorden als vrede, verzoening, gerechtigheid. Nu leek het wel alsof religie in bepaalde situaties stond voor verdeeldheid, voor versterking van etnische tegenstellingen, voor oorlogsophitsen. Wat heeft religie bijgedragen aan het beëindigen van conflicten, aan het ontmantelen van onderdrukking, aan het bestrijden van ziekte en dood? Was de rol van religie wel zo positief?

Alvorens deze vraag te kunnen beantwoorden, moet men natuurlijk eerst iets weten over de rol van religie in Afrika en de ontwikkelingen op dat terrein. De Afrikaanse theoloog John Mbiti heeft enige tijd geleden (1969) een boek over religie in Afrika geschreven, dat in de loop der jaren een klassiek standaardwerk is geworden. Hij maakt duidelijk dat Afrika ‘ongeneeslijk religieus’ is: mensen daar kunnen zich niet indenken dat er een mogelijkheid is om atheïst te zijn. Agnosten daarentegen zijn er velen in Afrika, niet in de zin dat ze niet weten óf God bestaat, wel in de zin dat ze niet weten hóe Hij present is in leven en samenleven. Dit is ook duidelijk in de traditionele Afrikaanse religies. God is niet afwezig, maar Hij is onbekend; zijn wil, zijn handelen zijn onvoorspelbaar en onnavolgbaar. Veel van de rituelen in Afrikaanse traditionele religies zijn dan ook bedoeld om hetzij de woede van de onbekende maar zeer machtige God (of van zijn ondergeschikten, de geesten) te stoppen, hetzij om zijn kracht en bescherming in de juiste banen, dus naar de juiste personen te leiden.

Zo kan een zieke op twee manieren worden geholpen: eerst kan de (negatieve) kracht worden benoemd en geneutraliseerd, vervolgens kan de positieve kracht worden opgeroepen en gestuurd. Het blijft echter onzeker, of men de *high God* op de juiste wijze dient, of de *living dead* (de uitdrukking is van Mbiti), te weten de voorouders aan wie de herinnering nog levend is, reden hebben om zich te verheugen of om zich te

vertoornen. Traditionele religie was (en is!) in die zin een pragmatische religie, die mensen in lichamelijke of geestelijke nood rituele oplossingen aanbiedt.

Ontegengesteld is de christelijke kerk, als het gaat om religie, thans het meeste gezichtsbepalend in Afrika. Eén van de (rationele) verklaringen die wordt aangevoerd om het relatieve succes van het evangelie in Afrika te begrijpen, is dat deze boodschap zo goed aansluit bij de traditionele opvattingen over de onbekende God, die onnavolgbaar straft en even onnavolgbaar zegent. De boodschap van het evangelie is immers dat er één is, Jezus, die de toorn van God heeft gedragen en de toegang tot zijn zegen, eeuwig leven, opent. Het is een verklaring waarom conservatieve Europese predikers als Reinhard Bonnke zoveel bijval vinden in Afrika, ook van bepaald niet conservatieve kerkelijke leiders. Hij biedt mensen toegang tot het heil, tot heelmaking; daarmee is aan een diep verlangen van de traditionele religie voldaan.

Toch blijven Afrikanen, die tot Jezus hun toevlucht nemen, soms nog twijfel houden of het écht wel werkt; die twijfel uit zich dan in het feit dat ze, hoe overtuigd ook van christelijk geloof, toch in bepaalde 'onverklaarbare' situaties (ziekte, dood), bij kenners van de traditionele religie te raden gaan om te zien wat die te zeggen hebben en nog meer: wat die kunnen doen om evenwicht in de verhoudingen terug te brengen. Vaak wordt een dergelijke houding aangemerkt als syncretisme of het eten van twee walletjes. Critici van kerk en zending in Afrika zien het als een bewijs dat Afrikanen toch niet 'echt' christen worden. Ten onrechte. Het is eerder een ervaring van de oude onzekerheid ten aanzien van het handelen van de *high God* dan een vermenging van twee geloofsopvattingen.

De christelijke kerk groeit sterk in Afrika, niet in het minst in de vorm van zogenoemde onafhankelijke kerken die tot stand komen of gekomen zijn zonder (noemenswaardige) bemoeienis van buitenlandse zendingsinstanties. Het zijn kerken die enerzijds duidelijk afstand nemen van Afrikaans religieus erfgoed en een duidelijke keuze van hun aanhangers eisen, anderzijds juist vaak de vormen van de traditionele religie overnemen en zo 'Afrikaanser' aandoen – tenminste voor de toeschouwers uit andere culturen. Ook de respons op de evangelisatieactiviteiten van evangelische groepen en Pinksterorganisaties is indrukwekkend. De zogenaamde zendingskerken vertonen daarentegen doorgaans nog maar weinig groei en zijn gaan behoren tot het establishment. Maar samen, Afrikaanse onafhankelijke kerken, Pinksterkerken en van ouds gevestigde kerken, bevestigen ze de opvatting dat Afrika ongeneeslijk religieus is.

Dat doet, op een andere manier, de islam in Afrika ook. In Noord-Afrika en langs de oostkust van het continent is de islam de religie van de meerderheid, sterk geworteld in de lokale cultuur. In veel gevallen betekent dit, dat de religie nauw verbonden is met de lokale machthebbers en geen zelfstandige religieuze organisatie kent, evenmin als dat in de Arabische wereld het geval is. Identificatie tussen religie en macht heeft zowel positieve als negatieve kanten. Positief is dat er weinig verdeeldheid heerst in de Afrikaanse islam en in de moskee vooral het religieuze leven aan de orde komt; de politieke vragen worden elders, door (politieke) moslimbestuurders behartigd. Negatief is uiteraard dat in zo'n situatie al snel godsdienstvrijheid in het gedrang komt, omdat een ieder wordt geacht moslim te zijn en dus de wetten van de islam, de shari'a, te volgen.

Vrijheid om van religieuze overtuiging te veranderen is nog minder verzekerd en kan levensgevaarlijk zijn. De islam is met deze krachtige opstelling een fundamenteel gegeven voor stabiliteit van de samenleving in een bepaald gebied, maar tegelijkertijd betrekkelijk onmachtig om politiek te opereren ten dienste van vrede en verzoening. Ook leidt de 'botsing' van islam en christendom al gauw tot gewelddadige conflicten;

de beide missionaire religies hebben niet dezelfde opvatting over het recht van proclamatie, nog minder over het recht tot vrije religieuze keuze voor het individu. Beide elementen, het ontbreken van duidelijke nationale of internationale religieuze structuren en de (vermeende?) geringe tolerantie voor mensen met andere religieuze opvattingen, maakt dat de islam in Afrika in de beslechting van conflicten niet snel als actor wordt gezien of erkend.

Vredestichters?

Wat hebben de religieuze organisaties nu uiteindelijk voor rol gespeeld in de vragen van conflict en verzoening in Afrika? Waren en zijn zij deel van het probleem of deel van de oplossing, om een populaire onderscheiding te citeren? Ten aanzien van traditionele religie is het moeilijk concrete voorbeelden te geven. Vermoed kan worden dat men, door de gerichtheid op de reiniging van het individu of van één bepaalde groep, zich niet snel organisatorisch verantwoordelijk zal weten voor de verzoening tussen groepen, tussen volken. Het valt in feite buiten de *scope* van traditionele religie. Voor de islam geldt dat sterke identificatie met de lokale samenleving vervreemding oplevert voor wat verder weg gebeurt en een natuurlijke afweer creëert tegen nieuwe invloeden in eigen kring. Bovendien hebben in bepaalde gevallen fundamentalistische krachten (Sudan, Noord-Nigeria) verdeeldheid aangescherpt en meegewerkt aan bruto geweld tegen andersdenkenden of anderszijnden.

Voor de christelijke kerken is het beeld een stuk gecompliceerder. Dat heeft te maken met hun ontstaansgeschiedenis in de jongste historie van Afrika. Kerken zijn bepaald geen nieuwkomers in Afrika, anders dan wel wordt aangenomen. Zelfs als men de negentiende eeuw in aanmerking neemt, zijn kerken al veel langer een integraal deel van de samenleving in verschillende delen van Afrika. Het bekende voorbeeld hiervan is Ethiopië, waar de christelijke kerk al praktisch vanaf het ontstaan van deze religie aanwezig was. Dat geldt ook voor enkele andere landen in Afrika, zoals Egypte en delen van Noord-Afrika. In de late middeleeuwen kwam het christendom binnen via (rooms-) katholieke missionaire acties van de Iberische landen Spanje en Portugal.

Christendom kan, niet alleen vanwege de hedendaagse numerieke groei, maar ook uit historisch oogpunt met meer of evenveel recht een Afrikaanse godsdienst worden genoemd als bijvoorbeeld een Europese – al zullen christenen beide aanduidingen afwijzen vanwege hun overtuiging dat christelijk geloof een universeel karakter heeft.

De grote en soms spectaculaire uitbreiding kwam echter vanaf de negentiende eeuw tot stand, toen nieuwe communicatie- en vervoersmiddelen contacten tussen Afrika en de rest van de wereld sterk verbeterden. Het waren dezelfde middelen die ook kolonialisering van het continent mogelijk maakte – maar daaruit mag niet geconcludeerd worden dat christelijke missie een instrument van kolonisering is geweest. Missionaire actie werd soms vóór, soms gelijktijdig en soms na de aankomst van koloniale bestuurders gerealiseerd in Afrika. In veel gevallen waren deze kolonisatoren lang niet altijd blij met de aanwezigheid van missionarissen en zendelingen, die zich opstelden naast de lokale bevolking en opkwamen voor hun belangen, soms met krachtig verzet tegen uitbuiting door kolonisatoren en (blanke) handelaren. Dit verklaart dat na het einde van de kolonisatieperiode de kerken geen terugslag ondervonden, maar eerder (mede) uitdrukking werden van een nieuwe Afrikaanse identiteit. Deze kerken waren immers, meestal lang voordat dit in politieke structuren het geval was, onder Afrikaanse leiding gekomen. Seminaries en theologische opleidingen waren de eerste plaatsen waar Afrikaans kader voor de nieuwe tijd kon worden gevormd; lang niet alle studenten aan deze instituten gingen

uiteindelijk in de kerk aan het werk, maar vonden hun weg in andere vooraanstaande posities in maatschappij en politiek. Dat had tot gevolg dat veel Afrikaanse kerkelijke leiders een nauwe band hadden met de nieuwe politieke leiders van het continent. Het voordeel hiervan was dat in een tijd van *nation building* die na de dekolonisatie aanbrak, er geen verdeeldheid ontstond in de kleine kring van Afrikaans kader dat aan dit proces leiding moest geven. Nadeel was dat de betrokken kerkelijke leiders niet getraind raakten in een kritische begeleiding van de nieuwe politieke machthebbers, een fenomeen dat trouwens in de Afrikaanse cultuur toch al moeilijk lag. Er was wel kritiek, maar die werd in vertrouwelijke gesprekken naar voren gebracht en kwam meestal niet naar buiten.

Toen de politieke en sociale problemen in Afrika uiteindelijk in de jaren negentig van de vorige eeuw tot een uitbarsting kwamen, waren kerken niet voorbereid op een alerte reactie, die het kwaad aan de kaak stelde en mens en samenleving waarschuwde voor de 'bezoldiging van de zonde'. Er was nog een ander punt dat het kerken in Afrika moeilijk maakte kritisch bezig te zijn met politiek: hun piëtistische theologie. In deze theologie, vanuit missie en zending ingebracht maar al snel geïncultureerd, ligt het accent op het persoonlijk heil van mensen en op de voorziening in de nood van het individu (gezondheid, onderwijs) of van de kleine groep, de parochie of gemeente. Er bestaat een afkeer van politieke betrokkenheid, soms zelfs wordt dat ronduit als niet tot de agenda van de kerk behorend ervaren. De kwalijke praktijken die van bepaalde Afrikaanse politici bekend werden, versterkten nog deze distantie tot het politiek bedrijf. Niet alleen in de kerk in Afrika, maar daar ook, is de uitdrukking dat iemand politiek bedrijft, een krachtig verwijt en een waarschuwing om afstand te houden.

Oecumene

Eén van de weinige plekken waar minder angst voor inmenging in politieke zaken bestond en waar actie voor vrede en verzoening ter sprake kon komen, was in de oecumenische structuren van Afrika, in het bijzonder in het verband van de *All Africa Conference of Churches* (AACC). Deze organisatie, kort na de dekolonisatie in 1963 in Kampala, Uganda, gesticht, heeft vanaf het begin getracht machthebbers te beïnvloeden en vrede te bevorderen. Dat viel niet altijd mee, omdat eensdeels de zwakke structuren van de organisatie en anderzijds de angst bij bepaalde lokale kerkelijke leiders een effectief optreden vaak in de weg stonden. Toch is het niet gering, wat deze organisatie in de afgelopen decennia heeft kunnen doen. Vooral in de jaren dat Nobelprijswinnaar aartsbisschop Desmond Tutu als voorzitter, gesteund door de uit de kringen van het Angolese antikoloniale verzet afkomstige ds. José Chipenda als algemeen secretaris, leiding gaven aan de AACC, is in zeer veel situaties in Afrika bemiddeld. De reputatie van Tutu opende veel deuren bij Afrikaanse machthebbers, die anders gesloten waren gebleven. De rustige doch overtuigende manier van optreden van Chipenda deed vervolgens het praktische werk. Tijdens een bezoek aan de Togolese machthebber Eyadema in 1992, waar ik deel van de delegatie uitmaakte, liep de discussie zo hoog, dat slechts met moeite het gesprek op 'christelijke' wijze kon worden afgesloten...

Een goed voorbeeld van actie voor vrede en verzoening van de Afrikaanse oecumene was het symposium dat de AACC in 1992 in Mombasa belegde. Dat was aan het begin van de roerige jaren negentig in Afrika, waarin dictators, de één na de ander het veld moesten ruimen, nationale conventies nieuwe politieke structuren trachtten te ontwerpen en er over het algemeen veel onzekerheid bestond over de toekomst in Afrika. Dit symposium onder het thema 'Problems and Promises for the Mission of the Church in Africa' bracht uit heel het continent oude en beproefde leiders en nieuwe

aankomende kaders bijeen om te zien of er wegen te wijzen waren uit de problemen en de onzekerheid. Met veel energie en creativiteit werden de verschillende spanningsvelden aan de orde gesteld en werden oplossingen gezocht. De vragen rond politieke organisatie, rond de economische crisis en de afhankelijkheid van westerse en internationale, niet Afrikaanse structuren, de spanningen in interreligieuze verhoudingen, etnische problemen en gezondheidsvragen als de aids-epidemie werden in alle openheid besproken. Oude leiders die een verhullend triomfalistisch beeld van de werkelijkheid trachtten te schetsen, werden door de jongere garde krachtig terechtgewezen; een ideologische insteek die de problemen bagatelliseerde, zoals bij de discussie over de mogelijkheid tot interreligieuze dialoog, werd door mensen uit het veld onderuit gehaald. Het gaf het symposium, waaraan voor het eerst blanke deelnemers uit Zuid-Afrika oecumenisch betrokken waren, een krachtige invloed op alle aanwezigen en beloofde veel goeds voor de toekomst van het vredeswerk van de AACC en van andere Afrikaanse vredesorganisaties zoals het *Nairobi Peace Initiative*.

Helaas verzandde dit vredeswerk in 1994, toen de Rwandese crisis uitbrak. De AACC kon, door de aanwezigheid van veel Rwandezen in de staf die van hun keuze voor de invasie van het *Front Patriotique Rwandais* (FPR) bepaald geen geheim maakten, niet langer effectief bemiddelen en verloor internationaal veel van het vertrouwen dat in de jaren ervoor zorgvuldig was opgebouwd. Gelukkig behoort ook nu nog de aandacht voor vrede en verzoening tot de aandachtsvelden van de AACC. Een nieuwe en onafhankelijke concentratie op deze kernproblematiek van Afrika zal de komende jaren de oecumene op het continent een krachtige impuls kunnen geven en vrede en verzoening dichterbij kunnen brengen.

Mozambique

Niet alleen in continentale oecumenische verbanden wisten kerken in Afrika hun weerstand te overwinnen, kritisch met politieke verhoudingen om te gaan en te werken aan vrede en verzoening niet alleen tussen God en mensen, hun eerste taak, maar ook tussen mensen onderling. Drie landen kunnen hiervoor ter illustratie dienen: Mozambique, Zuid-Afrika en Rwanda. Opmerkelijk is dat de actie voor vrede en verzoening in elk van de drie genoemde landen een ander karakter droeg.

In Mozambique, dat zich in 1975 eindelijk wist te bevrijden van het Portugese koloniale regiem, was de bevrijdingsbeweging FRELIMO aan de macht gekomen. Deze beweging had haar sporen verdiend in de strijd tegen de koloniale bezetter en zijn wrede praktijken. Regeren is echter nog iets anders dan vechten. Dat ontdekte FRELIMO ook. Het bleek uiteindelijk niet erg nuttig (wel begrijpelijk, trouwens) dat de beweging als politieke oriëntatie een enge interpretatie van het marxisme had gekozen. Die keuze leverde niet alleen een beperkte blik op ontwikkelingsmogelijkheden op, maar bepaalde ook dat de vrienden van Mozambique in de wereld zich beperkten tot een aantal Oost-Europese landen (en Cuba) en een aantal overtuigde socialistenvrienden in de westerse wereld.

Al snel veranderde de eens zo populaire bevrijdingsbeweging in een totalitair regiem met oplossingen voor problemen die meer te doen hadden met de marxistische tekentafel dan met de Afrikaanse werkelijkheid. Een van de problemen was dat voor mensen die geen marxistische opvatting hadden, weinig plaats was in het politiek bestel of in de samenleving. Economische neergang maakte dat de ontevredenheid verder toenam en mensen uitweken naar de verzetsbeweging tegen het FRELIMO-bewind, RENAMO. Deze organisatie was van oorsprong een constructie van oud-kolonialen, die probeerden het FRELIMO-bewind te saboteren. Door de komst van de nieuwe medestanders, de ontevreden ex-RENAMO-aanhangers, werd de beweging echter breder

van opzet. Dit verhinderde overigens niet dat de gruwelijke acties van RENAMO in Mozambique onverminderd doorgingen en steeds meer van regeringszijde even harde tegenacties ontketenden. Van beide werd vooral de plattelandsbevolking het slachtoffer, met als resultaat een haast onbeheersbare vluchtelingenproblematiek in de grote steden. Gesprek tussen de strijdende partijen, die elkaar voor bandieten en moordenaars uitmaakten, was niet mogelijk, laat staan overleg tot vrede en verzoening.

In die situatie kwamen de kerken in Mozambique in actie. De (protestantse) *Conselho Cristao de Mocambique* (CCM) probeerde begin jaren tachtig van de vorige eeuw voorzichtig toestemming van de FRELIMO-regering te krijgen om contact op te nemen met de RENAMO-leiders. Dit lukte aanvankelijk, met behulp van de AACC en de Keniaanse regering, maar liep vanwege een diepgeworteld wantrouwen bij RENAMO uiteindelijk op niets uit.

De katholieke bisschoppen van het land hadden al eerder dan de CCM opgeroepen tot overleg tussen de strijdende partijen; maar daar was het FRELIMO dat veel wantrouwen aan de dag legde, gezien de (goede) relaties die sommige van de bisschoppen leken te onderhouden met RENAMO-leiders. Deze patstelling werd pas doorbroken toen een derde bemiddelaar op het toneel verscheen, de rooms-katholieke Sant'Egidiogemeenschap uit Rome. Zowel de bisschoppen als de politieke partijen waren bereid tot vertrouwelijk overleg binnen de beschermende muren van het klooster in Rome. FRELIMO was gerustgesteld door de garanties van de Italiaanse communisten, RENAMO door de aanwezigheid van 'bevriende' bisschoppen. Het overleg kwam in 1990 moeizaam op gang, maar droeg uiteindelijk vrucht. Het eindresultaat dat in 1992 onder leiding van de Verenigde Naties werd geformuleerd, was een gezamenlijke verklaring, waarin beide partijen aangaven op democratische wijze de macht in Mozambique te willen gaan delen. De gesloten vrede bleek duurzaam van aard te zijn en een basis te vormen voor een voorspoedige ontwikkeling van het land. Kerken hadden er, middels hun nationale en internationale structuren, een fundamentele bijdrage aan de vrede kunnen geven.

Zuid-Afrika

De geschiedenis van Zuid-Afrika is, zoals velen zullen weten, een geheel andere. In dit land, waar een voor Afrika zo bijzondere bevolkingssamenstelling te vinden is, niet alleen in de verhouding zwart-blank maar ook in de verhouding tussen de vele zwarte groeperingen, was sinds de Tweede Wereldoorlog een racistisch bewind aan de macht dat via een systeem van segregatie met harde hand de zwarte meerderheid van de bevolking discrimineerde. Deze regering steunde binnen de blanke gemeenschap voornamelijk op de groep van de zogenaamde Boeren, de Afrikaans sprekende gemeenschap met historische banden met Duitsland, Frankrijk en Nederland. Het merendeel van de Boeren was kerkelijk geëngageerd in één van de Afrikaanstalige gereformeerde kerken, met als gevolg dat er een nauwe band was tussen deze kerken en de apartheidsregering in het algemeen en tussen de politieke en de kerkelijke leiders in het bijzonder.

Op dit laatste punt kan, *mirabile dictu*, een parallel getrokken worden met de verhoudingen elders in postkoloniaal Afrika... In Zuid-Afrika ging echter de identificatie tussen het regiem en de kerk zo ver, dat zelfs vanuit de kerk een religieuze legitimatie werd geboden voor het apartheidsbewind. Dit maakte dat als er van vrede en verzoening voor Zuid-Afrika werd gesproken in de wereld, bepaald niet aan de kerken als bemiddelaars werd gedacht. Integendeel, de algemene overtuiging was dat zij in dit land een deel van het probleem waren. Als enige uitzondering golden oecumenische

structuren als de Zuid-Afrikaanse Raad van Kerken. Intern echter werd die Raad vaak ervaren als spreekbuis van de buitenlandse tegenstanders van Zuid-Afrika en daarom gewantrouwd.

Toch is het opmerkelijk dat ook hier de kerk kans heeft gezien een fundamentele bijdrage te geven aan vrede en verzoening. Weliswaar kon dat in Zuid-Afrika niet gebeuren via de kerkelijke structuren; die waren besmet en werden door iedereen, zelfs door kerkleden, gewantrouwd. Het werk voor vrede en verzoening kwam in Zuid-Afrika tot stand door het moedige optreden van charismatische kerkelijke leiders als aartsbisschop Desmond Tutu, als dr. Allan Boesak, voorzitter van de Gereformeerde Wereldbond, als dr. Frank Chikane, algemeen secretaris van de Zuid-Afrikaanse Raad van Kerken, of, om een blanke naam te noemen, van dr. Beyers Naudé, die zijn keuze tegen apartheid hem zijn radicaal als predikant in de Nederduits Gereformeerde Kerk kostte.

De geschiedenis van de apartheid en het einde ervan is elders uitvoerig beschreven en hoeft hier niet herhaald te worden. Toch moet worden beklemtoond dat de overgang van het apartheidsbewind naar een democratisch bestuur zo vreedzaam kon verlopen omdat charismatische kerkelijke leiders zich uitermate ingespannen hebben, niet alleen om vertrouwen bij de mensen te wekken voor een fundamentele verandering, maar, toen het zover was, mensen ook op te roepen de verandering niet door nieuwe golf van haat en geweld een hypotheek te laten leggen op de toekomst van het land en zijn inwoners.

Dat werd ook erkend door de nieuwe democratische regering. De nieuwe president, Nelson Mandela, vroeg één van deze kerkelijke leiders, Desmond Tutu, een Waarheids- en Verzoeningscommissie te leiden, die eensdeels moest helpen de gruwelijke waarheid van de apartheidsjaren aan het licht te brengen en mensen die zo geleden hadden, enige genoegdoening te schenken, en anderzijds een begin moest maken met een proces van verzoening en van nieuwe verhoudingen tussen de verschillende bevolkingsgroepen van de regenboognatie.

Concluderend kan worden gesteld dat ook in Zuid-Afrika de 'kerk' effectief kon optreden ten gunste van vrede en verzoening in dit deel van Afrika. Onder kerk kan dan echter (doorgaans) niet verstaan worden kerkelijke structuren; die waren immers te zeer door apartheidsdenken aangetast. Het waren kerkelijke leiders die, eenmaal op hun post gekozen, niet langer hun ogen konden sluiten voor het onrecht dat geschiedde en met een ongekennde moed en helder inzicht de waarheid aan het licht brachten en een vreedzame weg wezen naar een andere toekomst voor Zuid-Afrika.

Rwanda

Tenslotte, het voorbeeld van Rwanda. Dit Midden-Afrikaanse land was tot in de jaren negentig betrekkelijk onbekend in de westerse wereld. In kringen van ontwikkelingssamenwerking had het lange tijd een goede naam; na aanvankelijke etnische troebelen tussen de twee voornaamste bevolkingsgroepen, Hutu en Tutsi, in de jaren na de onafhankelijkheid, had het land zich ontwikkeld tot een veilige haven voor velen, temidden van geweld in de omliggende landen, het Congo van Mobutu en het Uganda van Amin.

Niet velen begrepen dat onder deze rust een kruitvat verscholen ging, niet zozeer van etnische tegenstellingen, als wel van strijd om het bestaan. In het overbevolkte Rwanda (na de Nijldelta het dichtstbevolkte gebied van Afrika) werd landbouwgrond en werden ontwikkelingsmogelijkheden steeds schaarser, hetwelk grote armoede en

werkeloosheid veroorzaakte. Toen dan ook de kinderen en kleinkinderen van de in de zestiger jaren van de vorige eeuw uitgeweken Tutsi, gedwongen door de toestand in hun gastlanden, verzochten te mogen terugkeren naar het land van hun voorouders, weigerde de Rwandese regering dit, niet alleen om politieke redenen, te weten uit vrees voor een nieuwe machtsovername door de Tutsi, maar ook om demografische: waar zou men al die mensen en hun vee moeten plaatsen?

Deze houding bracht veel bitterheid teweeg en leidde uiteindelijk tot de vorming van het *Front Patriotique Rwandais* (FPR), dat zich voorbereidde gewapenderhand het land te nemen. In 1990 was het zover. Een invasie van het FPR werd eerst afgeslagen, maar had later meer succes. Een deel van het Noorden van het land werd bezet en het FPR hield er gruwelijk huis onder de plaatselijke bevolking; meer dan 300.000 mensen ontvluchtten het bezette gebied en werden door de toenmalige Rwandese regering in kampen ondergebracht.

Dit maakte het de kerken moeilijk een rol van bemiddeling en verzoening te spelen in het Rwandese conflict. Een nog grotere belemmering was hun nauwe band met het Rwandese regiem, waardoor een kritische benadering van de politieke situatie (toch al een gevaarlijke onderneming in Rwanda) nog verder werd gecompromitteerd. Het duurde dan ook enige jaren voordat men wat duidelijker ging oproepen tot vrede en verzoening, tot contact tussen de strijdende partijen. Met veel verwachting werd meegewerkt aan het vredesoverleg in de Tanzaniaanse stad Arusha, waar de partijen uiteindelijk tot een akkoord kwamen (1993). Helaas werd dit akkoord niet naar de letter uitgevoerd, onder meer door interne tegenstand in Rwanda. De oproepen van de kerken om wel deze weg naar vrede te gaan werden of niet gehoord, of niet geloofd, vanwege hun bekende nauwe band met de overheid.

Alle vredespogingen werden echter dramatisch doorbroken door het neerhalen van het vliegtuig, waarschijnlijk door FPR-vuur, van de president van Rwanda, Habyarimana, waarbij hij en zijn Burundese collega om het leven kwamen. Dit vernietigde het laatste restje vertrouwen dat mensen nog hadden in het vredesproces. Een gruwelijke genocide was het antwoord op deze daad, waarbij honderdduizenden omkwamen. De reactie van het FPR was niet minder krachtdadig en in enkele maanden wist men de macht in het land over te nemen. In de jaren daarna is weinig gedaan om de verschillende bevolkingsgroepen, die alle hun verhalen van dood en lijden hadden, met elkaar te verzoenen. Integendeel, onmenselijke condities in de overvolle gevangenissen, moordpartijen in vluchtelingenkampen en discriminatie van de meerderheid van de bevolking bewerkten eerder het tegendeel.

Zoals gezegd, konden voor de genocide van 1994 de kerken weinig uitrichten, deels door hun onervarenheid met deze situatie van buitenlandse agressie, deels door hun nauwe band met het heersende regiem. In 1994 bleken de kerken onzeker over de te nemen koers; hun veroordeling van de genocide kwam halfslachtig en soms zelfs onwaarachtig over. Na 1994 werd de kerkleiding grondig 'gezuiverd' onder invloed van de nieuwe machthebbers. Deze bleken één ding gemeen te hebben met hun voorgangers, namelijk hun nauwe band met de overheid, die hen monddood maakte, ook als profetisch spreken geboden was. Het leek alsof in Rwanda geen rol was weggelegd voor de kerk als bemiddelaar voor vrede en verzoening.

Dit bleek echter een onjuiste conclusie. Nu zowel structuren als kerkelijke leiders niet in staat bleken hun verantwoordelijkheid op dit punt waar te maken, kwam een ander, misschien wel het belangrijkste deel van de kerk in actie: de leken. De kerken in Rwanda stroomden vol na de genocide; het bleek de enige plaats waar Hutu en Tutsi, waar slachtoffer en dader, waar overwonnenen en overwinnaar naast elkaar en met elkaar konden verkeren, een non-verbale oefening in eenheid en verzoening. Buiten de

landsgrenzen zetten verschillende groepen leken vanuit hun christelijke inspiratie zich in voor verzoening. Bekend is het Detmold-initiatief geworden, waar Rwandezen van verschillende achtergrond elkaar schuld beleden en zich verplichtten te werken aan vrede en verzoening. Een dergelijke poging werd ook gedaan door een groep die in 1999 in Machakos, Kenia, bijeen kwam. Hier werd onderkend dat het probleem van regionale omvang was; ook deelnemers uit Burundi en Congo namen aan het vredesoverleg deel.

Al deze pogingen hebben nog niet geleid tot een duurzame vrede in de regio in het algemeen of in Rwanda in het bijzonder. Wel zijn er eerste stappen gezet in een proces van het opnieuw opbouwen van vertrouwen tussen de bevolkingsgroepen. Dat zal, voor zover te voorzien, nog lange jaren nodig hebben om vrucht te dragen; zonder dit begin zou echter zelfs het uitzicht op een oogsttijd afwezig zijn geweest. De ‘kerk’, in dit geval groepen van christenen, heeft voor die oogst gezaaid en begoten.

Conclusie

Afrika, altijd ellende? Als je de berichten in de krant mag geloven, lijkt dat wel het geval te zijn. Religie, een bron van verdeeldheid en oorzaak van conflict? Ook die bewering is niet zonder grond. Het is echter niet de enige conclusie die, als het over Afrika in het algemeen en over religie in Afrika in het bijzonder wordt gesproken, kan worden getrokken. Afrikanen blijken een geweldige veerkracht te hebben hun leven te leven in weerwil van alle haast onoverkomelijke problemen, waar zij bovendien vaak weinig invloed op kunnen uitoefenen.

Religie in Afrika is niet alleen een fundament van de samenleving en het leven van het individu, maar blijkt ook te kunnen bijdragen tot vrede en verzoening en dit dan ook effectief te doen. Soms gebeurt dat via structuren, soms via religieuze leiders, soms via particulier initiatief. Religieuze inspiratie blijkt zo niet alleen misbruikt en gemanipuleerd te kunnen worden tegenover hen die anders zijn of anders denken, het kan ook een bron van verzoening en oproep tot vrede zijn. Hiervoor zijn er in Afrika eveneens bewijzen te over te vinden. Afrika, altijd ellende? De titel van dit artikel blijkt niet te kloppen. Het zou moeten zijn: ‘Afrika – geteisterd door conflict maar geïnspireerd tot verzoening’.

Literatuur

- Berg, J. van den, 1956: *Constrained by Jesus' Love*, Kok, Kampen
- Butselaar, G.J. van, 1992a: *Democratie in Afrika: de smalle weg tussen vrede en geweld. Verslag van een bezoek aan Togo, 2-9 mei 1992*, rapport Nederlandse Zendingsraad (297/92), Amsterdam
- Butselaar, G.J. van, 1992b: *De tweede bevrijding. Problemen en beloften voor kerk en samenleving in Afrika*, Nederlandse Zendingsraad, Amsterdam
- Butselaar, G.J. van, 2001: *Church and Peace in Africa. The role of the Churches in the Peace Process*, Van Gorcum, Assen
- Butselaar, G.J. van, 2002: Religion, Conflict and Reconciliation in Rwanda, in J.D. Gort, H. Jansen en H.M. Vroom (eds), *Religion, Conflict and Reconciliation*, Rodopi, Amsterdam, p. 327-339
- Jeal, T., 1974, *Livingstone*, Hollandia, Baarn
- Kivengere, F., 1977: *I love Idi Amin*, Marshall, Morgan and Scott, London
- Kürschner-Pelkmann, F., 2002: *Die Theologie Reinhard Bonnkes: ein Pfingsterprediger und seine Mission – eine kritische Analyse*, Evangelisches Missionswerk in Deutschland (EMW), Weltmission Heute Nr. 43, Hamburg
- Legêne, P.M., z.j.: *Graaf von Zinsendorf, de man die maar één passie had*, Voorhoeve, Den Haag
- Mbiti, J.S., 1969: *African Religions and Philosophy*, Heinemann, London

- Morozzo della Rocca, R., 1998: *Mocambique da Guerra à Paz*, Maputo
- Overdulve, C., 1996: *Rwanda – een volk met een geschiedenis* (= *Allerwegen* XXV, 15), Kok, Kampen, 3e druk
- Naber, J.M.M. (ed.), 2000: *Freedom of Religion: a Precious Human Right*, Van Gorcum, Assen
- Rubayiza, F., 1998: *Guérir le Rwanda de la violence. La Confession de Detmold un premier pas*, L'Harmattan, Paris
- Rukangira, E. (ed.), 2001 : *Actes du colloque de Machakos*, Solidarité pour l'Afrique International (SAI), Brussels
- Tutu, D., 1994: *The Rainbow People of God*, Doubleday, New York
- Wesseling, H.L., 1997: *Imperialism and Colonialism: Essays on the History of European Expansion*, Greenwood Press, Westport CT

PERSONALIA AUTEURS

Drs. Rob (R.D.) van den Berg is historicus en sinds 1980 werkzaam bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken in diverse functies, waaronder secretaris van de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR), hoofd van het Speerpuntprogramma Onderzoek en hoofd Ontwikkelingssamenwerking op de Nederlandse Ambassade te Paramaribo. Sinds 1999 is de heer van den Berg directeur van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB).

Drs. Joan (J.) Boer studeerde culturele antropologie aan de Vrije Universiteit en is thans plaatsvervangend directeur-generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij is een expert op het terrein van de technische assistentie (TA). Die expertise bouwde hij vooral op binnen het departement waar hij sinds 1979 werkt. Binnen de TA-afdeling hield de heer Boer zich onder meer bezig met onderzoek en technologie en met landbouw- en voedselbeleid. Ook was hij divisiehoofd voor de Andesregio en directeur Rurale en Urbane Ontwikkeling. Voor zijn indiensttreding bij het ministerie werkte de heer Boer als coördinator voor de SNV in Kenia en Rwanda.

Dr. Jan (G.J.) van Butselaar is theoloog en doceerde kerkgeschiedenis in Mozambique en Rwanda. Hij was tot 2001 verbonden als algemeen secretaris aan de Nederlandse Zendingsraad te Amsterdam. De heer van Butselaar is in de afgelopen periode persoonlijk nauw betrokken geraakt bij vredes- en verzoeningsinitiatieven in Centraal- en Zuidelijk Afrika en is voorzitter van het Platform internationale vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.

Mr. Jos (J.J.A.M.) van Gennip is voorzitter van de Nederlandse afdeling van de *Society for International Development* en lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, waarbinnen hij het voorzitterschap van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken bekleedt. Tevens geeft hij leiding aan SOCIRES, een denktank over de toekomst van de Europese samenleving. Jarenlang bekleedde de heer van Gennip tal van functies op het terrein van de internationale samenwerking, onder meer als plaatsvervangend directeur-generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en als oprichter/directeur van CEBEMO (nu CORDAID).

Mw. prof. dr. Joyeeta (J.) Gupta is UNESCO-IHE *Professor of Policy and Law in Water Resources and the Environment* te Delft en *Programme Manager, International Environmental Governance* bij het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit. Zij studeerde economie en rechten aan verschillende Indiase universiteiten en de Harvard Universiteit. Professor Gupta is (bestuurs)lid van diverse internationale wetenschappelijke organen op het terrein van de mondiale klimaatsverandering. Van haar hand verschenen talrijke publicaties over internationale milieuverdragen en de effecten van financiële mechanismen op het milieu- en energiebeleid van ontwikkelingslanden.

Drs. Ko (J.J.F.) Heins is universitair docent en werkzaam als ontwikkelingsgeograaf binnen het Onderwijscentrum VU. Hij is medeorganisator van de jaarlijkse VU-cursus Ontwikkelingsvraagstukken. De heer Heins is gespecialiseerd in de stedelijke en milieuproblematiek van ontwikkelingslanden en verrichtte onderzoek naar de overlevingsstrategieën van lage inkomensgroepen in Zuid-India en het Caraïbisch Gebied. Zijn belangstelling gaat vooral uit naar de mogelijkheden van alternatieve beleidsstrategieën voor ontwikkeling.

Mw. mr. Eveline (E.L.) Herfkens is speciaal vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties voor armoedevraagstukken. Van 1998 tot 2002 was zij minister voor Ontwikkelingssamenwerking. In de jaren tachtig maakte mevrouw Herfkens deel uit van de Tweede Kamerfractie van de Partij van de Arbeid. Van 1990 tot 1996 was zij bewindvoerder bij de Wereldbank te Washington, D.C. en vanaf 1996 als buitengewoon en gevolmachtigd ambassadeur Permanent Vertegenwoordiger bij het bureau van de Verenigde Naties en bij andere internationale organisaties te Genève.

Prof. dr. Joop (J.T.V.M.) de Jong is hoogleraar geestelijke gezondheid en cultuur binnen de Faculteit der Geneeskunde van de Vrije Universiteit. Tevens is hij directeur van de aan de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) gelieerde *Transcultural Psychosocial Organization – Peace of Mind*, een organisatie die assisteert bij psychosociale hulp aan vluchtelingen en ontheemden. Professor de Jong verrichtte veel onderzoek naar de traumatische ervaringen van vluchtelingen in opvangkampen in Afrika en Azië en publiceerde daarover uitvoerig.

Mw. drs. Ina (B.G.) Keuper is werkzaam als docent bij de afdeling Sociale en Culturele Antropologie van de Vrije Universiteit. Zij is medeorganisator van de jaarlijkse VU-cursus Ontwikkelingsvraagstukken. Het aandachtsveld van mevrouw Keuper ligt op het terrein van de veranderende man-vrouw verhoudingen (gender) in relatie tot ontwikkeling en het (inter)nationale ontwikkelingsbeleid. In het verleden heeft zij studie gemaakt van Suriname vanuit het perspectief van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.

Mr. Gert (G.H.O.) van Maanen is Raadplaatsvervanger in de Ondernemingskamer van het Gerechtshof in Amsterdam en was van 1994 tot juli 2001 algemeen directeur van Oikocredit (*Ecumenical Development Cooperative Society*) te Amersfoort, de ‘ontwikkelingsbank’ van de Wereldraad van Kerken. In de jaren zeventig en tachtig bekleedde hij verschillende functies binnen de Koninklijke Nedlloyd Groep te Rotterdam. Van 1989 tot 1993 maakte de heer van Maanen deel uit van de Raad van Bestuur NMB-Postbank, later ING-Bank. Daarnaast vervulde hij tal van maatschappelijke functies op onder meer kerkelijk terrein (voorzitterschap Kerk en Wereld/Stuurgroep fusieproces SoW Kerken) en op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking: voorzitter van de Raad voor Wetenschappelijk Onderzoek Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO) en lid van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV).

Drs. Chris (C.P.) Reij is milieudeskundige en verbonden aan het Centrum voor Internationale Samenwerking van de Vrije Universiteit. In de afgelopen decennia verrichtte hij veel beleidsrelevant onderzoek in Afrika en bracht adviezen uit aan diverse internationale instanties, waaronder het *International Fund for Agricultural Development* (IFAD). De heer Reij heeft de afgelopen vier jaar een actieonderzoeksprogramma gecoördineerd in acht landen in Afrika naar innovatieprocessen in de landbouw. Van zijn hand verschenen verschillende publicaties op het terrein van de *soil and water conservation*.

Ricardo (R.) Wilson-Grau M.A. is als senior adviseur werkzaam binnen de beleidsafdeling van de NOVIB en verleent professionele ondersteuning aan een groot aantal niet-gouvernementele organisaties in ontwikkelingslanden. In de afgelopen 40 jaar bouwde hij als lokaal veldwerker, projectmanager, journalist, zakenman en milieuactivist een uitgebreide expertise op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking op in meer dan 50 derdewereldlanden. In de jaren tachtig was de heer Wilson-Grau werkzaam als *managing director* van *Inforpress Centroamericana, Inc* in Guatemala. Van 1990 tot 1993 was hij de coördinator van de internationale campagnes van *Greenpeace International*.

Drs. Gerrit (G.) Zalm is minister van Financiën en oud-voorzitter van de VVD-fractie in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Eerder was hij van 1994 tot 2002 minister van Financiën in de kabinetten Kok I en II. Hij voltooide in 1975 cum laude zijn studie algemene economie aan de Vrije Universiteit, waarna hij in dienst trad bij het Ministerie van Financiën. In 1981 werd hij plaatsvervangend directeur Begrotingszaken en hoofd van de afdeling Begrotingsvoorbereiding. In 1983 heeft de heer Zalm de functie van plaatsvervangend directeur Algemene Economische Politiek op het Ministerie van Economische Zaken aanvaard. Vanaf 1988 was hij werkzaam bij het Centraal Planbureau. Eerst als onderdirecteur en sinds 1989 als directeur. Sinds 1990 was hij tot aan zijn ministersbenoeming in het eerste kabinet-Kok tevens bijzonder hoogleraar economische politiek aan de Vrije Universiteit.

BIBLIOGRAFIE SUCCESVOLLE VORMEN VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

- Abay, F., M. Lemma, P. O'Flynn and A. Waters-Bayer, 2001a: *A challenge and an opportunity: innovation by women farmers in Tigray*, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 155-167
- Abay, F., B. Teshome, M. Hailu and M. Lemma, 2001b: *Facilitating farmer-to-farmer communication about innovation in Tigra*, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 185-197
- Adamolekun, B., 1995: The aetiologies of epilepsy in tropical Africa, *Tropical and Geographical Medicine*, 47, 3, p. 115-117
- Adedeji, A. (ed.), 1999: *The Search for Sustainable Peace and Good Governance*, Zed Books, London
- Adviesraad Internationale Vraagstukken, 1998: *Universaliteit van de rechten van de mens en culturele verscheidenheid*, AIV, Ministerie van Buitenlandse Zaken, SBO/AR, Den Haag
- Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2001: *Geweld tegen vrouwen: Enkele rechtsontwikkelingen*, AIV, Den Haag
- Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2003: *Pro-poor growth in de bilaterale partnerlanden in Sub-Sahara Afrika: een analyse van strategieën tegen armoede*, Reeks AIV, nr. 29, Den Haag
- Ager, A., 2001: Psychosocial programmes: Principles and practice for research and evaluation, in: F. Ahearn (ed.), *Psychosocial Wellness of Refugees: Issues in Quantitative and Qualitative Research*, Berghahn Books, Oxford
- Alemayehu, M., 2001: *Ayelech Fikre: an outstanding woman farmer in Amhara Region, Ethiopia*, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 28-34
- Alexandratos, N., 1995: *World Agriculture: towards 2010*, FAO, Rome
- Algemene Rekenkamer, 2001: *Bestrijding van onderwijsachterstanden*, Algemene Rekenkamer, 30 januari 2001, Den Haag
- Allen, T. & A. Thomas (eds), 2000: *Poverty and Development: Into the 21st Century*, Oxford University Press, Oxford
- Andersen, R.M., 1995: Revisiting the behavioral model and access to medical care: Does it matter?, *Journal of Health and Social Behavior*, 36, p. 1-10
- Aoki, T., P.L. Berger and S.P. Huntington (eds), 2002: *Many Globalizations: Cultural Diversity in the Contemporary World*, Oxford University Press, Oxford
- Arts, B., P. Hebinck en T. Van Naerssen (red.), 2002: *Voorheen de Derde Wereld. Ontwikkeling anders gedacht*, Mets & Schilt, Amsterdam
- Bamyeh, M.A., 2000: *The Ends of Globalization*, University of Minnesota Press, Minneapolis
- Barber, B.R., 1995: *Jihad vs McWorld*, Times Books, New York [een verkorte versie van dit boek in: *Nexus*, no. 16, Nexus Instituut van de Universiteit van Tilburg]
- Barnet, R. & J. Cavanagh, 1994: *Global Dreams: International Corporations and the New World Order*, New York
- Baron, N., S.B. Jensen and J.T.V.M. de Jong, 2003: The mental health of refugees and internally displaced people, in: B. Green, M. Friedman, J. de Jong, S. Solomon, J. Fairbank, T. Keane, B. Donelan and E. Frey-Wouters (eds), *Trauma Interventions in War and Peace: Prevention, Practice, and Policy*, Kluwer/Plenum, New York
- Barrez, D., 2001: *De Antwoorden van het Antiglobalisme. Van Seattle tot Porto Alegre*, Mets & Schilt, Amsterdam

- Bayefski, A.F., 2001: *The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads*, Transnational Publishers, Ardsley, New York
- Bennholdt-Thomsen, V., N. Faraclas and Cl. von Werlhof (eds), 2001: *There is an Alternative – Subsistence and Worldwide Resistance to Corporate Globalization*, Zed Books, London
- Benyon, J. & D. Dunkerley (eds), 2000: *Globalization: The Reader*, Routledge, London
- Berg, J. van den, 1956: *Constrained by Jesus' Love*, Kok, Kampen
- Berg, R.D. van den, 2001: Leert de hulp van lessen uit het verleden?: doe wel en zie niet om, in: *Internationale Spectator*, jaargang LV, nr. 5, mei, p. 253-260
- Berry, J.W., Y.H. Poortinga, M.H. Segall and P.R. Dasen, 1992: *Cross-Cultural Psychology: Research and Applications*, Cambridge University Press, Cambridge
- Bhalla, A.S. (ed.), 1998: *Globalization, Growth and Marginalization*, Macmillan, London
- Biekart, K. & A. Morales Gamboa, 2001: *The Contribution of the Dutch Co-Financing Agencies to Civil Society Building in Nicaragua*, The Hague
- Biekart, K., 2000: *The Policies of the Dutch Co-Financing Agencies on Civil Society Building in Nicaragua*, a working paper for the Steering Committee for the Evaluation of the Netherlands's Co-Financing Programme, The Hague
- Bonefeld, W. & K. Psychopedis (eds), 2000: *The Politics of Change: Globalization, Ideology, and Critique*, St Martin's Press, New York
- Boserup, E., 1965: *The Conditions of Agricultural Growth: the Economics of Agrarian Change under Population Pressure* [Reprinted in 1993 by Earthscan Publications Ltd. London with a foreword by Robert Chambers]
- Boxberger, G. & H. Klimenta, 1998: *Die Zehn Globalisierungs-lügen*, Deutscher Taschenbuch Verlag, München
- Bromet, E.J., 1995: Methodological issues in designing research on community-wide disasters with special reference to Chernobyl, in: S.E. Hobfoll & M.W. de Vries (eds), *Extreme Stress and Communities: Impact and Intervention*, Kluwer, Dordrecht, p. 267-283
- Brouwers, R. & D. Meertens, 2001: *More Power, Less Poverty, NOVIB's Gender Policy until 2000*; the draft evaluation, *En Route – Evaluation of the Gender Route Project*, draft October 2001, NOVIB, The Hague
- Browne, S., 1999: *Beyond Aid: From Patronage to Partnership*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot
- Bryceson, D.F., C. Ray and J. Mooij (eds), 2000: *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*, IT Publications, London
- Bryceson, D.F., 2002: The scramble in Africa: reorienting rural livelihoods, in: *World Development*, vol. 30, no.5, p. 725-739
- Bryman, A., 1992: *Quantity and Quality in Social Research*, Routledge, London
- Brysk, A., 2000: *From Tribal Village to Global Village. Indian Rights and International Relations in Latin America*, Stanford University Press, Stanford
- Butselaar, G.J. van, 1992a: *Democratie in Afrika: de smalle weg tussen vrede en geweld. Verslag van een bezoek aan Togo, 2-9 mei 1992*, rapport Nederlandse Zendingraad (297/92), Amsterdam
- Butselaar, G.J. van, 1992b: *De tweede bevrijding. Problemen en beloften voor kerk en samenleving in Afrika*, Nederlandse Zendingraad, Amsterdam
- Butselaar, G.J. van, 2001: *Church and Peace in Africa. The Role of the Churches in the Peace Process*, Van Gorcum, Assen
- Butselaar, G.J. van, 2002: Religion, Conflict and Reconciliation in Rwanda, in J.D. Gort, H. Jansen and H.M. Vroom (eds), *Religion, Conflict and Reconciliation*, Rodopi, Amsterdam, p. 327-339

- Cassen, R. and Associates, 1986: *Does Aid Work?: Report to an Intergovernmental Task Force*, Clarendon Press, Oxford (Paperback version 1988)
- Castells, M., 1996: *The Rise of the Network Society*, Information Age, vol. 1, Blackwell Publishers, Oxford
- Castells, M., 1997: *The Power of Identity*, Information Age, vol. 2, Blackwell Publishers, Oxford
- Castells, M., 2000: *End of Millennium*, Information Age, vol. 3, Blackwell Publishers, Oxford
- Cavanagh, J. [et al.], 2002: *Alternatives to Economic Globalization: A Better World is Possible*, a report of the International Forum of Globalization, Berrett-Koehler, San Francisco
- Chambers, R., 2002: *Participatory Workshops: A Sourcebook of 21 Sets of Ideas and Activities*, Earthscan Publications Ltd., London
- Chasek, P.S. (ed.), 2000: *The Global Environment in the Twenty-First Century: Prospects for International Cooperation*, Brookings Institute, Washington, D.C.
- Crawford, B. & R.D. Lipschutz (eds), 1999: *The Myth of Ethnic Conflict: Politics, Economics, and 'Cultural' Violence*, University of California Press, Berkeley, California
- Critchley, W., R. Cooke, T. Jallow, S. Lafleur, M. Laman, J. Njoroge, V. Nyagah and E. Saint-Firmin, 1999: *Promoting Farmer Innovation: Harnessing Local Environmental Knowledge in East Africa*, RELMA/UNDP, Nairobi
- Critchley, W., P. Lameck, A. Lwakuba, C. Mburu and H.D. Miiro, 2001: *Stimulating Creativity among East African Farmers: From Isolated Individuals to Interactive Groups*, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 178-184
- De la Perriere, R.A.B. & F. Seurat, 2000: *Brave New Seed: The Threat of GM Crops to Farmers*, Zed Books, London / New York
- De Rivero, O., 2001: *The Myth of Development*, Zed Books, London / New York
- DGIS, 2003: *Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag
- DGIS-CFOS, 2001: *Policy Framework for the Broad-based Co-financing Programme*, draft for discussion in the Dutch Parliament in September 2001, The Hague
- Dichter, Th. W., 2003: *Despite Good Intentions: Why Development Assistance to the Third World has Failed*, University of Massachusetts Press, Amherst, MA
- Docter, H & P. van Tuijl, 2002: Indonesië: een zware test voor nieuwe Nederlandse ontwikkelingshulp, in: *Internationale Spectator*, 52, 2, p. 90-94
- Dollar, D., 1998: *Aid, Where it Works, Where it Doesn't*, World Bank, Washington, D.C.
- Dollar, D. & A. Kraay, 2000: *Growth is Good for the Poor*, World Bank Working Paper, March 2000, World Bank, Washington, D.C.
- Dollar, D. & P. Collier, 2001: *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Oxford University Press, New York
- Drees, W., 1963: *Zestig Jaar Levenservaring*, De Arbeiderspers, Amsterdam
- Dunkley, G., 2000: *The Free Trade Adventure. The WTO, the Uruguay Round and Globalism – a Critique*, Zed Books, London
- Dunning, J.H. (ed.), 2000: *Regions, Globalization, and Knowledge-Based Economy*, Oxford University Press, Oxford
- Dutta, J. (ed.), 2000: *Restructuring Asian Economies for the New Millennium*, JAI Press, Stanford, Connecticut
- Edoho, F.M. (ed.), 2000: *Management Challenges for Africa in the Twenty-First Century: Theoretical and Applied Perspectives*, Praeger Publ., New York

- Edwards, M., 1999: *Future Positive: International Cooperation in the 21st Century*, Earthscan Publications Ltd., London
- Eller, J.D., 1999: *From Culture to Ethnicity to Conflict: an Anthropological Perspective on International Ethnic Conflict*, University of Michigan Press, Ann Arbor
- Ellis, F., 2000: *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford
- Evans, P.B. (ed.), 2002: *Livable Cities?: Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, University of California Press, Berkeley, California
- Fairbank J.A., L. Ebert and G.A. Johnson, 1999: Socioeconomic consequences of traumatic stress, in: P.A. Saigh & J.D. Bremner (eds) *Posttraumatic Stress Disorder: a Comprehensive Text*, Allyn and Bacon, Boston
- FAO, 2001: *The State of Food and Agriculture 2001*, FAO, Rome
- Feffer, J. (ed.), 2002: *Living in Hope. People Challenging Globalization*, Zed Books, London
- Finkler, K., 1997: Gender, domestic violence and sickness in Mexico. *Social Science and Medicine*, 45, 8, p. 1147-1160
- Friedman, M.J. & P.P. Schnurr, 1995: The relationship between trauma, post-traumatic stress disorder and physical health, in: M.J. Friedman, D.S. Charney and A.Y. Deutch (eds) *Neurobiological and Clinical Consequences of Stress: From Normal Adaptation to Post-Traumatic Stress Disorder*, Lippincott-Raven Publishers, Philadelphia, p. 507-524
- Gerlag, B., Kliet, T. en R.D. van den Berg, 2000: De reikwijdte van IOB studies: een analyse van evaluatierapporten 1978-1999, IOB, [Werkdocument; December 2000], Den Haag
- Giddens, A., 2000: *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*, Routledge, London
- Goldsmith, E. & J. Mander (eds), 2001: *The Case Against the Global Economy and For a Turn Towards Localization*, Earthscan Publications Ltd., London
- GOM, 1995: *With Quality in Mind; final report on the measures taken by Cebemo, Hivos, ICCO and NOVIB in response to the Impact Study*, Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering, Oegstgeest
- Green, B., M. Friedman, J. de Jong, S. Solomon, J. Fairbank, T. Keane, B. Donelan and E. Frey-Wouter (eds), 2003: *Trauma Interventions in War and Peace: Prevention, Practice, and Policy*, Kluwer / Plenum, New York
- Green, B.L., 1993: Identifying survivors at risk: Trauma and stressors at cross events, in: J.P. Wilson & B. Raphael (eds) *International Handbook of Traumatic Stress Syndromes*, Plenum, New York, p. 135-144
- Griesgraber, J.M. & B.G. Gunter (eds), 2000: *World Trade: Toward Fair and Free Trade in the Twenty-First Century*, Pluto Press, London
- Griffin, K., 2000: *Studies in Development Strategy and Systemic Transformation*, St Martin's Press, New York
- Grubb, M., C. Vrolijk and D. Brack, 1999: *The Kyoto Protocol*, Earthscan / RIIA, London
- Gupta, J., 1999: *The Climate Change Convention and Developing Countries – From Conflict to Consensus?*, Environment and Policy Series, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Gupta, J., 2001: *Our Simmering Planet: What to do About Global Warming*, Zed Publishers, London

- Gupta, J. & M. Grubb (eds), 2000: *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe*, Environment and Policy Series, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Hall, P.G. & U. Pfeiffer, 2000: *Urban Future 21: A Global Agenda for Twenty-First Century Cities*, E & F N Spon, London
- Ham, A. van den & J. Veenstra, 2003: *Shifting Logic in Area Development Practices*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot
- Hardt, M. & A. Negri, 2000: *Empire*, Harvard University Press, Boston [ook in 2002 in het Nederlands vertaald, en uitgegeven bij Van Gennip, Amsterdam]
- Harris, R.L. & M.J. Seid (eds), 2000: *Critical Perspectives on Globalization and Neoliberalism in the Developing Countries*, Brill Academic Publishers, Leiden
- Hassane, A., P. Martin and C. Reij, 2000: *Water Harvesting, Land Rehabilitation and Food Security in Niger: the IFAD-Funded Soil and Water Conservation Project in Illela District*, IFAD, Rome and Vrije Universiteit, Amsterdam
- Held, D. & A.G. McGrew (eds), 2002: *Globalization / Anti-Globalization*, Polity Press, Cambridge
- Held, D. & A.G. McGrew (eds), 2003: *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, Polity Press, Cambridge
- Herfkens, E.L., 2000: De ontwikkelingsagenda voor de 21ste eeuw, in: J.J.F. Heins & G.D. Thijs (red.), *Ontwikkelingsvraagstukken 2000+*, Themabundel Ontwikkelingsproblematiek nr. 11, Vrije Universiteit, Amsterdam, p. 21-29
- Hertz, N., 2001: *The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy*, Heinemann, London [ook in 2003 in het Nederlands vertaald onder de titel: *De stille overname en het einde van de democratie*, en uitgegeven bij Pandora, Amsterdam]
- Hessini, L. & A. Nayar, 2000: *Social Watch: A Movement Toward Social Justice: An Evaluation Report*, Strategic Analysis for Gender Equity (SAGE)
- Hilhorst, D., 2003: *The Real World of NGOs: Discourses, Diversity and Development*, Zed Books, London
- Hirst, P. & G. Thomson, 1996: *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*, Polity Press, Cambridge
- Hobsbawm, E.J. & A. Polito, 2000: *The New Century*, Little, Brown and Company, London
- Houghton, J.T. et al. (eds), 2001: *Climate Change 2001: The Scientific Basis – Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, Cambridge University Press, Cambridge
- Houtart, F. & F. Polet (eds), 2001: *The Other Davos – The Globalization of Resistance to the World Economic System*, Zed Books, London
- Hudelson, P.M., 1994: *Qualitative Research for Health Programmes*, World Health Organization, Geneva
- Huntington, S.P., 1997: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, New York [ook in het Nederlands vertaald onder de titel: *Botsende Beschavingen* bij Anthos]
- Hutton, W. & A. Giddens, 2000: *Global Capitalism*, New Press, New York
- ICH/CPMP, 1997: *Guideline for Good Clinical Practice Including the Declaration of Helsinki and the Belmont Report*, ICH, London
- ICHIFPRI, 2000a: *World Food Prospects: Critical Issues for the Early Twenty-First Century*, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

- IOB, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, 2000: *Institutional development: Netherlands support to the water sector, 1988-1998*, IOB, The Hague
- IOV, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1995: *Bevindingen en Aanbevelingen 1984-1994*, Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, [Focus op Ontwikkeling; 3], oktober 1995, Den Haag
- IOV, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, 1984: *Globale evaluatie van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, No. 168/A-1 januari/april 1984, Den Haag
- INTRAC, 2001: *Promoting Effective North-South NGO Partnerships, a Comparative Study of 10 European NGOs*, INTRAC, Oxford
- James, J., 2000: *Consumption, Globalization and Development*, St Martin's Press, New York
- Janvry, A. de (ed.), 2001: *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*, Oxford University Press, Oxford
- Jeal, T., 1974, *Livingstone*, Hollandia, Baarn
- Jong, J.T.V.M. de, 1987: *A Descent Into African Psychiatry*, Royal Tropical Institute, Amsterdam
- Jong, J.T.V.M. de, 1995: Prevention of the consequences of man-made or natural disaster at the (inter)national, the community, the family and the individual level, in: S.E. Hobfoll & M.W. de Vries (eds), *Extreme Stress and Communities: Impact and Intervention*, Kluwer, Dordrecht, p. 207-229
- Jong, J.T.V.M. de, 1996: A comprehensive public mental health programme in Guinea-Bissau: A useful model for African, Asian and Latin-American countries, *Psychological Medicine*, 26, p. 97-108
- Jong, J.T.V.M. de, 1999: Psychotherapie met immigranten en vluchtelingen [Psychotherapy with immigrants and refugees], in: T.J. Heeren, R.C. van der Mast, P. Schnabel, R.W. Trijsburg, W. Vandereycken, K. van der Velden en F.C. Verhulst (eds), *Jaarboek voor Psychiatrie en Psychotherapie*, Bohn Stafleu Van Loghum, Houten, the Netherlands, p. 220-238
- Jong, J.T.V.M. de, 2000: Psychiatric problems related to persecution and refugee status, in: F. Henn, N. Sartorius, H. Helmchen and H. Lauter (eds), *Contemporary Psychiatry*, 2, p. 279-298
- Jong, J.T.V.M. de, 2001: Remnants of the colonial past: the difference in outcome of mental disorders in high- and low-income countries, in: D. Bhugra & R. Littlewood (eds) *Colonialism and Mental Health*, Oxford University Press, New Delhi
- Jong, J.T.V.M. de (ed.), 2002: *Trauma, War and Violence: Public Mental Health in Socio-Cultural Context*, Kluwer / Plenum, New York
- Jong, J.T.V.M. de & L. Clarke (eds), 1996: *Mental health of refugees*, World Health Organisation, Geneva (TPO has produced an Arabic, a Nepali, a Khmer, a Dutch, a Portuguese and a Tamil version of this book)
- Jong, J.T.V.M. de, I.H. Komproe, M. van Ommeren, M. el Masri, A. Mesfin, N. Khaled, D. Somasundaram and W.A.M. van de Put, 2001: Lifetime events and post-traumatic stress disorder, in 4 post-conflict settings, *JAMA, Journal of American Medical Association*, 286, 5, p. 555-562
- Kagawa-Singer, M. & R. Chi-Yung Chung, 1994: A paradigm for culturally based care in ethnic minority populations, *Journal of Community Psychology*, 22, p. 192-208

- Kalb, D., N. Wilterdink, M. van der Land, R. Staring and B. van Steenbergen (eds), 2000: *The Ends of Globalization: Bringing Society Back*, Rowman & Littlefield Publishers, Totowa, NJ
- Kaplan, C.D., D. Korf and C. Sterk, 1987: Temporal and social contexts of heroin-using populations, *Journal of Nervous and Mental Disease*, 175, 9, p. 566-574
- Kaplan, R.D., 1997: *Reis naar de Einden der Aarde*, Het Spectrum, Utrecht [vertaling van *The Ends of the Earth, a Journey at the Dawn of the 21st Century*, Random House, New York, 1996]
- Kaplan, R.D., 2000: *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*, Vintage Books, New York
- Kaul, I., I. Grunberg, M.A. Stern and Sc. Barrett, 1999: *Global Public Goods, International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, New York
- Keehn, R.J., 1980: Follow-up studies of World War II and Korean conflict prisoners, *American Journal of Epidemiology*, 111, p. 194-211
- Kegley, Ch.W. & E.R. Wittkopf (eds), 2000: *The Global Agenda: Issues and Perspectives*, McGraw Hill College Div., New York
- Kibwana, O.T., M. Haile and F. Tegegne, 2001: *Learning for sustainability: incorporating participatory approaches into education for rural development in Ethiopia and Tanzania*, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 347-354
- Kivengere, F., 1977: *I Love Idi Amin*, Marshall, Morgan and Scott, London
- Klein, N., 2001: *No Logo*, Lemniscaat, Rotterdam
- Kleinberg, R. & J.A. Clark (eds), 2000: *Economic Liberalization, Democratization and Civil Society in the Developing World*, St Martin's Press, New York
- Kolk, B. van der, A. McFarlane and L. Weisaeth (eds), 1996: *Traumatic Stress. The Effects of Overwhelming Experience on Mind, Body and Society*, Guilford, New York
- Krueger, R.A., 1994: *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research* (2nd ed.), Sage, Thousand Oaks, CA
- Kürschner-Pelkmann, F., 2002: *Die Theologie Reinhard Bonnkes: ein Pfingsterprediger und seine Mission – eine Kritische Analyse*, Evangelisches Missionswerk in Deutschland (EMW), Weltmission Heute Nr. 43, Hamburg
- Langhorne, R., 2000: *The Coming of Globalization: Its Evolution and Contemporary Consequences*, St Martin's Press, New York
- Legêne, P.M., onbekend jaar: *Graaf von Zinsendorf, de man die maar één passie had*, Voorhoeve, Den Haag
- Lieten, K. & F. van der Velden (red.), 1997: *Grenzen aan de hulp. Beleid en effecten van ontwikkelingssamenwerking*, Het Spinhuis, Amsterdam
- Little, D., 2003: *The Paradox of Wealth and Poverty: Mapping the Ethical Dilemmas of Global Development*, Westview Press, Boulder, CO
- Madeley, J., 2003: *A People's World. Alternatives to Economic Globalization*, Zed Books, New York
- Marsella, A.J., T. Bornemann, S. Ekblad and J. Orley (eds), 1994: *Amidst Peril and Pain: The Mental Health and Well-Being of the World's Refugees*, American Psychological Association, Washington, D.C.
- Mbiti, J.S., 1969: *African Religions and Philosophy*, Heinemann, London
- Mehlinger, H.D., M. Krain and P. O'Meara (eds), 2000: *Globalization and the Challenges of the New Century: A Reader*, Indiana University Press, Bloomington, Ind.
- Meichenbaum, D., 1997: *Treating Post-Traumatic Stress Disorder. A Handbook and Practice Manual for Therapy*, Wiley, New York

- Metz, B. et al. (eds), 2001: *Climate Change 2001: Mitigation – Contribution of Working Group III to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, Cambridge University Press, Cambridge
- Meyer, B. & P. Geschiere (eds), 1998: *Globalization and Identity. The Dialectics of Flow and Closure*, Blackwell Publishers, Oxford
- Micklethwait, J. & A. Wooldridge, 2000: *A Future Perfect: The Challenge and Hidden Promise of Globalization*, Times Books, New York
- Ministerie van Financiën, 1991: *Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid*, Ministerie van Financiën, Den Haag
- Miirio, H.D., W. Critchley, A. van der Wal and A. Lwakuba, 2001: *Innovation and impact: a preliminary assessment in Kabala, Uganda*, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 198-212
- Mittelman, J.H., 2000: *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*, Princeton University Press, Princeton, NJ
- Morozzo della Rocca, R., 1998: *Mocambique da Guerra à Paz*, Maputo
- Mortimore, M. & M. Tiffen, 2001: *Livelihood transformation in semi-arid Africa 1960 – 2000*. Proceedings of a workshop, Drylands Research Working Paper 40
- Myrdal, G., 1968: *Asian Drama, an Inquiry into the Poverty of Nations*, 3 volumes, Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex
- Naber, J.M.M. (ed.), 2000: *Freedom of Religion: a Precious Human Right*, Van Gorcum, Assen
- Nakićenović, N. et al, 2001: *Emissions Scenarios*, Cambridge University Press, Cambridge
- Narayan, D., R. Chambers, M. Shah and P. Petesh, 2000: *Crying Out for Change. Voices of the Poor*, Oxford University Press, New York
- Narayan, D. & P. Petesh (eds), 2000: *From Many Lands. Voices of the Poor*, Oxford University Press, New York
- Narayan, D., R. Patel, K. Schafft, A. Rademacher and S. Koch-Schulte (eds), 2000: *Can Anyone Hear Us? Voices of the Poor*, Oxford University Press, New York
- Nasr, N., B. Chahbani and C. Reij, 2001a: *Innovators in land husbandry in arid areas of Tunisia*, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 122-131
- Nasr, N., E. Ayech Hdaïdi and A. Ben Ayed, 2001b: *A bridge between local innovation, development and research: the regional radio of Gafsa, Tunisia*, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 293-299
- Nederveen Pieterse, J. (ed.), 2000: *Global Futures. Shaping Globalization*, Zed Books, London
- Nekkers, J.A. & P.A.M. Malcontent (red.), 1999: *De Geschiedenis van Vijftig Jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking: 1949-1999*, Sdu uitgevers, Den Haag
- Norberg, J., 2002: *Leve de Globalisering*, Houtekiet, Antwerpen
- NOVIB, 1998a: *The Functions, Values and Competencies of the NOVIB Project Department*, NOVIB, The Hague
- NOVIB, 1998b: *The Right to Organise and Struggle Against Injustice*, NOVIB-Partner Conference, NOVIB, The Hague
- NOVIB, 2000: *Rock Around the Clock. A Self-Evaluation of NOVIB's Role Regarding Social Watch*, NOVIB, The Hague
- NOVIB, 2001: *A NOVIB View of NGOs' Accountability*, NOVIB, The Hague
- Oberthür, S. & H.E. Ott, 2000: *The Kyoto Protocol. International Climate Policy for the 21st Century*, Berlin, Heidelberg et al: Springer Verlag
- OECD, 1991: *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*, Organisation of Economic Co-operation and Development, Paris [OECD/GD (91) 208]

- OECD, 2002: *DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, Evaluation and Aid Effectiveness 6*, Organisation of Economic Co-operation and Development, Paris
- Ommeren, M. van, J.T.V.M. de Jong, B. Sharma, I. Komproe, S. Thapa and E. Cardena, 2001: Prevalence of psychiatric disorders among tortured Bhutanese refugees in Nepal, *Archives of General Psychiatry*, 58, p. 475-482
- Ouedraogo, A. & H. Sawadogo, 2001: *Three models of extension by farmer innovators in Burkina Faso*, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 213-217
- Overdulse, C., 1996: *Rwanda – een volk met een geschiedenis* (= *Allerwegen XXV*, 15), Kok, Kampen, 3e druk
- Oxfam Great Britain, 2001: *Global Programme on the Right to be Heard. Framework Paper and Options for Consultation*, draft June 2001, Oxford
- Petras, J. & H. Veltmeyer, 2001: *Globalization Unmasked – The New Face of Imperialism*, Zed Books, London
- Plattner, M.F. & A. Smolar (eds), 2000: *Power, Globalization, and Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore
- Raphael, B., 1986: *When Disaster Strikes*, Hutchinson, London
- Reinicke, W.H., F. Deng, Th. Benner, J. Gershman and B. Whitaker (eds), 2000: *Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*, IDRC, Ottawa
- Reij, C., 1994: Building on Traditions: the improvement of indigenous soil and water conservation techniques in the West African Sahel, in: T.L. Napier, S.M. Camboni and S.A. El-Swaify (eds), *Adopting Conservation on the Farm: An International Perspective on the Socioeconomics of Soil and Water Conservation*, Soil and Water Conservation Society, p. 143-156
- Reij, C. & A. Waters-Bayer (eds), 2001: *Farmer Innovation in Africa: a Source of Inspiration for Agricultural Development*, Earthscan Publications Ltd, London
- Reij, C. & A. Waters-Bayer, 2001a: *An initial analysis of farmer innovators and their innovations*, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 77-91
- Richards, P., 1985: *Indigenous Agricultural Revolution: Ecology and Food Production in West Africa*, Hutchinson, London
- Rischard, F., 2002: *High Noon, 20 Global Problems, 20 Years to Solve Them*, Basic Books, New York
- Rubayiza, F., 1998: *Guérir le Rwanda de la Violence. La Confession de Detmold un Premier Pas*, L'Harmattan, Paris
- Rukangira, E. (ed.), 2001 : *Actes du colloque de Machakos*, Solidarité pour l'Afrique International (SAI), Brussels
- Sawadogo, H., F. Hien, A. Sohero and F. Kambou, 2001: *Pits for trees: how farmers in semi-arid Burkina Faso increase and diversify plant biomass*, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 35-46
- Schulpen, L. (red.), 2001: *Hulp in Ontwikkeling. Bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking*, Van Gorcum, Assen
- Sen, A.K., 1999: *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York
- Serageldin, I., 2000: *Empowering the Poorest: Microfinance for the Millennium*, World Bank Publications, Washington, D.C.
- Siegler, M. & H. Osmond, 1974: *Models of Madness, Models of Medicine*, Harper & Row, New York
- Somasundaram, D., W.A.M. van der Put, M. Eisenbruch and J.T.V.M. de Jong, 1999: Starting mental health services in Cambodia, *Social Science and Medicine*, 48, 8, p. 1029-1042

- Soto, H. de, 1989: *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, Harper & Row, New York
- Soto, H. de, 2000: *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Bantam, London
- Stiglitz, J.E., 2002: *Globalization and its Discontents*, Norton, New York
- Tabb, W.K., 2001: *The Amoral Elephant: Globalization and the Struggle for Social Justice in the Twenty-First Century*, Monthly Review Press, New York
- Tchawa, P., 2001a: *Chain of innovations by farmers in Cameroon*, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 104-109
- Tchawa, P., J-B. Noubissie Tchiagam, A. Mvondo Ze and E. Mujih, 2001b: *Farmer innovation and plant breeding: the case of maize K525 created by Emmanuel Kamgouo of Bandjoun, West Cameroon*, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 248-255
- Tchawa, P., P. Kamga, C. Ndi, C. Vitsuh, S. Toh and A. Mvondo Ze, 2001c: *Participatory technology development on soil fertility improvement in Cameroon*, in: C. Reij & A. Waters-Bayer, p. 221-233
- Theroux, P.E., 1987: *O-Zone*, Penguin Books, Hammondsworth, Middlesex
- Tiffen, M., M. Mortimore and F. Gichuki, 1994: *More People, Less Erosion: Environmental Recovery in Kenya*, John Wiley & Sons Ltd, New York
- Tutu, D., 1994: *The Rainbow People of God*, Doubleday, New York
- UN, 2000: *UN Millenium Development Goals*, <http://www.un.org/millenniumgoals>, United Nations, New York
- UNDP, United Nations Development Programme, 1996: *Human Development Report*, Oxford University Press, Oxford
- UNDP, United Nations Development Programme, 1998: *Human Development Report*, Oxford University Press, Oxford
- UNDP, United Nations Development Programme, 1999: *Globalization With a Human Face*, Human Development Report, Oxford University Press, Oxford
- UNDP, United Nations Development Programme, 2000: *Human Rights and Human Development*, Human Development Report, Oxford University Press, Oxford
- UNDP, United Nations Development Programme, 2001: *Making New Technologies Work for Human Development*, Human Development Report, Oxford University Press, Oxford
- UNDP, United Nations Development Programme, 2003: *Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty*, Human Development Report, Oxford University Press, Oxford, or <http://www.undp.org/hdr2003>
- UNEP, United Nations Environmental Programme, 2000: *Global Environmental Outlook*, Earthscan, London
- UN-Habitat, 2003: *The Challenge of Slums – Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan Publications, London
- Uphoff, N., M.J. Esman and A. Krishna, 1999: *Reasons for Success: Learning from Instructive Experiences in Rural Development*, Kumarian Press, Bloomfield, CT
- Velde, W. op den, J.E. Hovens, P.R. Falger, J.H.M. de Groen, H. van Duijn, L.J. Lasschuit and E.G.W. Schouten, 1993: PTSD in Dutch resistance veterans from World War II, in: J.P. Wilson & B. Raphael (eds) *International Handbook of Traumatic Stress Syndromes*, Plenum, New York, p. 219-230
- Wallerstein, I.M., 1979: *The Capitalist World-Economy*, Cambridge University Press, Cambridge
- Watson, R.T., I.R. Noble, B. Bolin, N.H. Ravindranath, D.J. Verardo and D.J. Dokken, 2000: *Land Use, Land Use Change, and Forestry*, IPCC, Cambridge University Press, Cambridge

- Watson, R.T., M.C. Zinoera, R.H. Moss, and D.J. Dokken, 1998: *The Regional Impacts of Climate Change: An Assessment of Vulnerability*, Cambridge University Press, Cambridge
- Wereldbank 1999: *World Development Report 2000, Entering the 21st century: The Changing Development Landscape*, Oxford University Press, New York
- Wereldbank 2000: *World Development Report 2001, Attacking Poverty*, Oxford University Press, New York
- Wereldbank 2001: *World Development Report 2002, Building Institutions for Markets*, Oxford University Press, New York
- Wereldbank 2002: *World Development Report 2003, Sustainable Development in a Dynamic Economy*, Oxford University Press, New York
- Wereldbank 2003: *World Development Report 2004, Making Services Work for Poor People*, Oxford University Press, New York, or <http://www.econ.worldbank.org/wdr/wdr2004>
- Werkgroep Evaluatie Ontwikkelingshulp, 1969: *Evaluatie van de Nederlandse ontwikkelingshulp: onderzoek verricht in opdracht van de Nederlandse regering*, Werkgroep Evaluatie Ontwikkelingshulp, Tilburg (met acht bijlagen)
- Wesseling, H.L., 1997: *Imperialism and Colonialism: Essays on the History of European Expansion*, Greenwood Press, Westport, CT
- WHO, 1990: *The Introduction of a Mental Health Component into Primary Health Care*, World Health Organization, Geneva
- WHO, 1999: *Managing the Psychosocial Consequences of Disasters*, World Health Organization, Geneva
- Wiggins, S., 2000: Interpreting changes from the 1970s to the 1990s in African agriculture through village studies, in: *World Development*, vol. 28, no.4, p. 631-663
- Wolf, E.R., 1982: *Europe and the People without History*, University of California Press, Berkeley
- World Bank, 1992: *Effective Implementation: Key to Development Impact. Report of the Portfolio Management Task Force*, Washington, D.C. (the Wapenhans-report)
- WRI, 2002: *World Resources 2002-2003*, World Resources Institute, Washington, D.C.
- Yusuf, S., S.J. Evenett and W. Wu, 2001: *Facets of Globalization: International and Local Dimensions of Development*, World Bank Discussion Paper 415, Oxford University Press, New York